

DOCUMENTO DE TRABAJO

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS

*Verónica Pérez del Val Sheriff
Ana Gonzalo Bono*

2020



Puertos del Estado



DOCUMENTO DE TRABAJO

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS

*Verónica Pérez del Val Sheriff
Ana Gonzalo Bono*

VERSIÓN ACTUALIZADA JULIO 2020

Autores:

Verónica Pérez del Val Sheriff
Ana Gonzalo Bono

Edita:

Organismo Público Puertos del Estado

Imprime: V.A. Impresores, S.A.

Depósito Legal: M-23907-2020
Edición: Julio 2020

Resumen ejecutivo

- La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno, deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.
- El derecho de acceso a la información, es un derecho fundamental reconocido como tal a nivel internacional, resultando imprescindible para promover la transparencia de las instituciones públicas y, para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos democráticos.
- En el ámbito estatal, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), con un triple alcance: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, a través de las obligaciones de publicidad activa; reconocer y garantizar el acceso a la información; y, por último, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.
- Tanto las obligaciones de publicidad activa, como de garantía del derecho de acceso a la información, tienen un contenido amplio y de escasos límites, que son comunes a estas dos obligaciones y, se encuentran recogidos en los artículos 14 (límites generales), y 15 (límite específico de protección de datos personales) de la LTAIBG.
- Publicidad activa: los organismos portuarios publicarán en sus correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables, la siguiente información: institucional, organizativa y de planificación; planes y programas anuales y plurianuales, en los que se fijen objetivos concretos; las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución; información de relevancia jurídica e información económica presupuestaria y estadística. Esta información deberá publicarse de manera periódica y actualizada.
- Derecho de acceso: todas las personas (físicas o jurídicas) tienen derecho a acceder a la información pública, entendiéndose como tal, documentos que existan, elaborados o adquiridos por los organismos portuarios en el

ejercicio de sus funciones y, como consecuencia de las competencias que tienen atribuidas. No resulta necesario motivar la solicitud de información.

- No pueden ser objeto de atención al amparo de la LTAIBG pretensiones que deriven del cumplimiento directo o indirecto de otras leyes, como por ejemplo las quejas y sugerencias.
- El apartado primero de la DA Primera de la LTAIBG precisa, que la normativa reguladora del procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el mismo. El resto de los ciudadanos, podrán tener acceso a la información contenida en dichos procedimientos en los términos establecidos en la LTAIBG.
- Se aplica supletoriamente la LTAIBG, en aquella normativa sectorial que establezca un régimen jurídico específico de acceso a la información (DA Primera. Apartados 2º y 3º), como por ejemplo, en materia medioambiental.
- El derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos recogidos en el artículo 14 de la LTAIBG. Los límites se han de alegar y motivar en la resolución que emite la AP denegando el acceso, y no con posterioridad a la resolución del CTBG, en sede judicial, ya que uno de los fundamentos de la jurisdicción contencioso-administrativa, es el llamado carácter revisor de la actuación de la Administración. Los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite y de interés público en su divulgación), y se realizará de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.
- Peticiones de datos personales. Existen dos niveles de protección de datos personales: datos especialmente protegidos (cuyo acceso únicamente se podrá autorizar, en el supuesto de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado) y, resto de datos personales (entre los que se incluyen los meramente identificativos y otros, como las firmas manuscritas o DNI). En ambos casos, deberá ponderarse por los organismos portuarios si se concede o no el acceso, teniendo en cuenta el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados, cuyos datos aparezcan en la información solicitada.
- Se podrán inadmitir a trámite las solicitudes de información en las que concurra alguna de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1

la LTAIBG. Deberá motivarse debidamente la resolución de inadmisión atendiendo a la causa concreta que se alega.

- Resolución: deberá emitirse resolución firmada por el Presidente/a del organismo portuario en el plazo máximo de un mes desde la fecha de recepción de la solicitud de información, evitando dilaciones innecesarias. Existe la posibilidad de ampliación de plazo por un mes más, en aquellas solicitudes que resulten complejas o voluminosas. Una vez transcurrido el plazo para resolver, la solicitud se entiende denegada (silencio negativo). Ello no exime de la obligación de resolver, incluso fuera de plazo.
- Contra la resolución de la AP podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, ante los Juzgados de lo contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el CTBG en el plazo de un mes; desde el día siguiente al de la notificación de la resolución. Contra las resoluciones del CTBG, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo de Madrid en el plazo dos meses desde que se notifica dicha resolución.

Abreviaturas

AAPP	Autoridades Portuarias.
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos.
AGE	Administración General del Estado.
AN	Audiencia Nacional.
AP	Autoridad Portuaria.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CA	Contencioso Administrativo.
CE	Constitución Española.
CI	Criterio Interpretativo.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
DA	Disposición Adicional.
JIMDDU	Junta Interministerial reguladora del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (actualmente derogada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
RPT	Relaciones de Puestos de Trabajo.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TRLPM	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
TS	Tribunal Supremo.
UIT	Unidad de Información de Transparencia de cada Ministerio.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. QUÉ ES LA PUBLICIDAD ACTIVA	17
2.1 Información institucional, organizativa y de planificación.....	19
2.2 Planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.....	19
2.3 Información de relevancia jurídica.....	23
2.4 Información económica presupuestaria y estadística contenida en el artículo 8 de la LTAIBG.....	23
3. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	27
3.1 Ejercicio del derecho de acceso.....	27
3.2 Tramitación.....	29
3.2.1 <i>Solicitud de acceso a la información</i>	29
3.2.2 <i>Órgano competente para resolver</i>	30
3.2.3 <i>Competencias compartidas</i>	32
3.2.4 <i>Solicitudes de información relativas a mercancías peligrosas ...</i>	33
3.3 Objeto del Derecho de acceso.....	36
3.4 Límites al derecho de acceso.....	41
3.4.1 <i>Sentencias sobre la aplicación restrictiva de los límites. Motivación y ponderación en su aplicación.....</i>	42
3.4.2 <i>Sentencias, resoluciones del CTBG y CI del CTBG de interés sobre límites concretos.....</i>	45

3.5	Protección de datos personales.....	47
3.5.1	<i>Protección de datos personales en la LTAIBG.....</i>	47
3.5.2	<i>Resolución dictada en relación con solicitudes que contengan datos de protección personal.....</i>	49
3.5.3	<i>Mención especial al criterio Interpretativo CI/001/2015 adoptado conjuntamente por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos.....</i>	50
3.6	Causas de inadmisión de solicitudes.....	54
3.6.1	<i>Objeto de la inadmisión de solicitudes.....</i>	54
3.6.2	<i>Causas de inadmisión del artículo 18.1 de la LTAIBG.....</i>	55
3.7	Regulaciones especiales del derecho de acceso: DA Primera de la LTAIBG.....	68
3.7.1	<i>Procedimientos administrativos en curso. DA Primera, apartado 1</i>	68
3.7.2	<i>Materias con un régimen jurídico específico que regule el derecho de acceso. DA Primera, apartados 2 y 3.....</i>	70
3.7.3	<i>Solicitudes de información realizadas por sindicalistas.....</i>	71
3.8	Resolución.....	73
3.9	Recursos interpuestos contra resoluciones del CTBG.....	75
3.10	Resoluciones de las AAPP en ejecución de resoluciones estimatorias del CTBG.....	76
4.	CONCLUSIONES.....	79
5.	PÁGINAS WEB DE CONSULTA Y BIBLIOGRAFÍA.....	81

1. Introducción

La transparencia se ha convertido, hoy en día, en un indicador fundamental de la calidad de los gobiernos que aspiran a considerarse democráticos y, en el presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su valoración, así como una verdadera intervención participativa.

Cuando aumenta la información de la sociedad al generalizar el acceso a la misma se propicia, en consecuencia, un mejor conocimiento de las oportunidades, circunstancias y procedimientos que existen, surgiendo nuevas perspectivas para la toma de decisiones.

En la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en sus artículos 41 y 42, se reconoce el derecho de los ciudadanos europeos a una buena administración y a acceder libremente a los documentos contenidos en las instituciones europeas.

Asimismo, el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, reconoce la importancia de la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista; considera que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público, contribuyendo a que se forme una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad; considera, por lo tanto, que todos los documentos públicos son, en principio, públicos y, solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos.

En el ámbito estatal y, con carácter básico, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG).

Tras unos años de rodaje de la LTAIBG y, desde la experiencia que hemos adquirido de las solicitudes de información formuladas a las Autoridades Portuarias (AAPP) y a Puertos del Estado en la aplicación de esta Ley, se ha considerado oportuno elaborar un documento de trabajo que permita despe-

jar dudas comunes en el sistema portuario en materia de transparencia, con el ánimo de que resulte de utilidad. Para ello, se han tenido en cuenta los criterios interpretativos y resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG); sentencias de interés dictadas por los Tribunales en esta materia; doctrina en la materia y, por último, el borrador de Real Decreto para la aprobación del Reglamento de desarrollo de la LTAIBG, en su versión de 6 de febrero de 2018. Hay que tener presente, respecto del borrador del Reglamento de desarrollo de la LTAIBG que, aún no es una norma de aplicación, por lo que podría acogerse en estos momentos como una orientación a tener en cuenta por los organismos públicos portuarios.

La ley se llama “*de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”. Los tres términos se hallan íntimamente relacionados.

Así, según el citado Preámbulo, “*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*”

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”

Por tanto, tal y como se desprende de su Preámbulo, su *ratio iuris* o razón de ser, es el control de la actividad pública y la rendición de cuentas.

Pero además, el derecho de acceso a la información, entendido en un sentido amplio, es un derecho fundamental¹ reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos, “*es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y*

¹ No debemos confundir este concepto doctrinal con los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española en los artículos 14 a 29 de nuestra Carta Magna.

para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos, por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía”².

Las diferentes y numerosas menciones a este derecho por los tribunales coinciden en *“resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia.”*

Esta Ley por tanto, tiene un triple alcance: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, a través de las obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; reconocer y garantizar el acceso a la información, regulado como un derecho amplio, de ámbito subjetivo y objetivo, de todas las personas; y, por último, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

El objeto de este documento de trabajo es, analizar las dos primeras vertientes recogidas en la LTAIBG, es decir, las obligaciones de publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

² Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid.

2. Qué es la publicidad activa

El Criterio Interpretativo (CI) 2/2019 del CTBG define la publicidad activa como *“Obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones que sean relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos”*³.

Con las obligaciones de publicidad activa, la ley viene a promover el conocimiento ciudadano, base del “buen gobierno”, como predica el título de la LTAIBG, estableciendo una obligación general por parte de la Administración de hacer pública, por propia iniciativa, la información relevante sobre su estructura y funcionamiento.

Se trata de la información que, por imperativo de la LTAIBG, se debe publicar de forma periódica y actualizada, a fin de garantizar la transparencia de su actividad. Esta información debe publicarse en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de los organismos portuarios, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

La información deberá mantenerse actualizada, indicándose la fecha de la última actualización, que podría ser de manera orientativa, trimestral⁴. En relación con estas cuestiones, el Documento *“100 preguntas sobre la Ley de Transparencia”* disponible en la página web del CTBG, también hace algunas consideraciones a este respecto. En concreto, señala que la periodicidad de la actualización de información dependerá de su naturaleza. Añade que, no obstante, la información ha de estar siempre actualizada y nunca debe transcurrir más de un mes desde que se produzcan las novedades y se trasladen a publicidad activa.

³ El CTBG ha emitido un CI, el 3/2019, sobre el ámbito subjetivo de la publicidad activa.

⁴ Art. 10 del Borrador de Real Decreto para la aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, versión 6-2-18.

En relación con esta materia, se sugiere examinar las referencias del artículo 9 del borrador de Reglamento de la Ley a las llamadas “*fuentes de información centralizadas*”, en la medida en que puedan ya estar facilitando información que los organismos portuarios no tendrían que volver a poner disponible sino por remisión a sus enlaces⁵.

⁵ En este Documento de trabajo se ha hecho referencia a estos enlaces en cuanto a la publicidad de subvenciones o el reconocimiento de compatibilidades, pero dichas remisiones no tienen carácter exhaustivo, pudiéndose añadir por los organismos portuarios la remisión a enlaces de otras fuentes de información centralizada que se consideren convenientes, a la luz del citado borrador de Reglamento de desarrollo de la Ley:

“Artículo 9. Fuentes de información centralizadas.

Las fuentes de información centralizada del Portal de la Transparencia podrán ser, entre otras, las siguientes:

- 1. La información sobre anteproyectos de ley y proyectos de real decreto legislativo y real decreto, podrá suministrarse al Portal de la Transparencia de forma centralizada por parte de la Secretaria General Técnica Dirección General del Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones territoriales, en los supuestos previstos en el artículo 10.4 letra*
- 2. La información sobre los contratos de los órganos de contratación pertenecientes a la Administración General del Estado se enviará de oficio desde la Plataforma de Contratación del Sector Público al Portal de la Transparencia. El envío al Portal de la Transparencia desde la Plataforma de Contratación del Sector Público de la información sobre los contratos se realizará a petición del responsable de la entidad interesada a la Dirección General del Patrimonio del Estado.*
- 3. La información relativa a los contratos basados en acuerdos marco de la central de contratación del Estado se habilitará a través de la plataforma de contratación centralizada.*
- 4. La información sobre los convenios suscritos, así como la de las encomiendas de gestión y encargos a medios propios y servicios técnicos que se firmen será suministrada al Portal de la Transparencia desde las bases de datos correspondientes.*
- 5. La información sobre subvenciones y ayudas públicas, será objeto de publicidad de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su normativa de desarrollo, que regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones como sistema nacional de publicidad de subvenciones.*
- 6. La información de carácter económico, presupuestario y financiero elaborada por el centro competente se publicará utilizando para ello los contenidos de la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda y Función Pública.*
- 7. La información sobre el informe que, en virtud de los apartados 3 y 4 del artículo 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, elabora el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre el grado de cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto se obtendrá a través de la Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda y Función Pública.*
- 8. La información sobre las cuentas anuales que deban rendirse así como los informes de auditoría y fiscalización por parte de los órganos de control externo que se emitan sobre las mismas, se publicará utilizando para ello el Registro de cuentas anuales del sector público, publicado en el Portal de la Administración presupuestaria, de acuerdo con el artículo 136.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como la información suministrada en los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas.*
- 9. La información prevista en el artículo 8.1 letra g) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se publicará, de acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Conflictos de Intereses.*
- 10. La información sobre los bienes inmuebles que sean propiedad de la Administración General del Estado o sobre los que aquella ostente algún derecho real será publicada, preferentemente, de acuerdo con la información contenida en la Central de Información de Bienes Inventariables del Estado.”*

Hay que tener en cuenta que, tanto las obligaciones de publicidad activa, como de garantía del derecho de acceso a la información, tienen un contenido amplio y, sobre todo, de escasos límites, que son comunes a estas dos obligaciones. Dichos límites se encuentran recogidos en los artículos 14 (límites generales), y 15 (límite específico de protección de datos personales).

En concreto, las obligaciones de publicidad activa incluyen 4 apartados diferenciados en la LTAIBG:

2.1 INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN

Se trata de información relativa a la normativa por la que se rigen los organismos portuarios en el ejercicio de sus funciones, así como su estructura organizativa. Deberá contener un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. Trasladado a las AAPP y, tratándose de información referente a órganos (artículo 29 del TRLPMM), podría interpretarse que sería suficiente con incluir la identificación y trayectoria profesional tanto del Presidente (órgano de gobierno), como del Director (órgano de gestión).

2.2 PLANES Y PROGRAMAS ANUALES Y PLURIANUALES EN LOS QUE SE FIJEN OBJETIVOS CONCRETOS, ASÍ COMO LAS ACTIVIDADES, MEDIOS Y TIEMPO PREVISTO PARA SU CONSECUCIÓN

El apartado 2 del artículo 6 de la LTAIBG establece que *“las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.”*

Por su parte, el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LTAIBG define qué se consideran planes y programas a efectos de su publicación por la LTAIBG, estableciendo que dichos planes deben fijar los objetivos concretos; así como los plazos para su publicación una vez se aprueben (dentro de los 30 días siguientes); o bien los plazos para

la publicación de sus instrumentos de evaluación posterior (dentro de los 6 meses posteriores a su vencimiento)⁶.

Una de las vías para dar cumplimiento al objetivo contenido en este artículo se instrumenta por la Administración a través de Planes Estratégicos y Planes de Objetivos. Con los primeros se establecen programas de actuación para la fijación de metas que permitan alcanzar unos objetivos, así como las líneas de trabajo que va a desarrollar un organismo en un período determinado, que suele ser plurianual. Por su parte, los Planes de Objetivos recogen para un plazo más corto de tiempo, de manera sistemática y ordenada, los principales objetivos derivados de esas metas más amplias.

En el sistema portuario se pueden aprobar, en virtud de su legislación sectorial (artículo 53 del TRLPMM), los planes estratégicos, que recogen los objetivos mencionados. Por ello se considera, que con la publicación de dichos planes en la web de la Autoridad Portuaria se daría cumplimiento a la obligación de definición de objetivos prevista en el citado artículo 6.2.

Pero la LTAIBG ha ido más allá de la normativa específica en esta materia, al establecer la obligación de publicar, de forma periódica, la propia evaluación de objetivos, tal y como se desprende de la redacción del artículo 6.2.

A estos efectos deberán publicarse igualmente en la web los instrumentos de seguimiento de los objetivos previstos en la LTAIBG, y con la periodicidad establecida en su proyecto de reglamento de desarrollo.

Por otro lado, existen dudas sobre si los Planes de empresa deberían publicarse por estar contenidos en la definición de los “planes y programas plurianuales en los que se fijan objetivos concretos”, prevista en el mencionado artículo 6.2 de la LTAIBG. A estos efectos, no hay que olvidar, que el documento denominado Plan de empresa, es más bien un documento de uso interno, una herramienta de trabajo que se va elaborando a lo largo de todo el año por

⁶ El artículo 10.4 del borrador de reglamento de la LTAIBG establece lo siguiente:

“La publicación de la información relacionada con planes y programas anuales y plurianuales, cualquiera que sea su denominación, en los que se fijan objetivos concretos deberá llevarse a cabo del siguiente modo:

- a) Los planes y programas se publicarán dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo distinto.*
- b) El grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas así como los indicadores de medida se publicarán de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda dentro de los seis meses siguientes al de su vencimiento, una vez evaluados dichos resultados. Si existen causas que justifiquen su publicación fuera de plazo, se señalarán las mismas por parte del órgano evaluado.”*

la Autoridad Portuaria hasta su aprobación conjunta, una vez acordado, por Puertos del Estado y las AAPP. En efecto, la información que contiene este documento de trabajo comprende gran cantidad de notas, observaciones, deliberaciones, recomendaciones, etc., que no deberían trascender a la opinión pública o a terceros, máxime cuando debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la LTAIBG para que se publiquen determinados documentos en virtud de las obligaciones de publicidad activa, es que la información publicada en las webs sea relevante para la rendición de cuentas del organismo en cuestión.

Por tanto, el contenido del Plan de empresa no resulta de manera directa de utilidad para la rendición de cuentas del organismo, sino que constituye una herramienta interna para la consecución de los objetivos fijados en el Plan Estratégico. Son estos objetivos, el resultado de la información contenida en el Plan de Empresa, dando cuenta de la gestión realizada por Autoridad Portuaria y su toma de decisiones.

Por otro lado, a pesar de que alguna sentencia⁷ ha considerado que el Plan de Empresa de las AAPP, tiene el carácter de documento público a los efectos previstos en la LTAIBG, y por tanto, debería ser objeto de publicidad activa, o bien facilitarse en las solicitudes de acceso efectuadas por los ciudadanos,

⁷ De acuerdo con la sentencia núm. 61/2020 de dieciocho de junio de 2020, del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo, dictada en el procedimiento ordinario 22/2019, los Planes de Empresa de las AAPP son documentos públicos que deberían ser objeto de publicidad activa. Dicha sentencia afirma lo siguiente:

“La LPEMM no establece expresamente que el Plan de Empresa sea público; pero da por supuesto ese carácter. El art. 35 regula un recurso administrativo especial contra los acuerdos de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias que sean contrarios al Plan de Empresa, recurso para cuya interposición están legitimados la Comunidad Autónoma en que se ubique la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado, oídas, en su caso, las organizaciones empresariales o sindicales interesadas, que sean relevantes en el ámbito portuario estatal. Que la actuación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias pueda ser fiscalizada con fundamento en el Plan de Empresa excluye que éste tenga carácter reservado.

Por otra parte, el art. 6.2 de la LTAIBG prevé que las administraciones públicas a efecto de la LTAIBG) publicarán sus planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.”

No obstante lo anterior, la sentencia deja la puerta abierta a dar un acceso parcial a la información contenida en el Plan de empresa (párrafo segundo del FD 5º), donde señala que *“no es imposible, sin embargo, que el acceso a alguna concreta parte del contenido del Plan de empresa pueda suponer un perjuicio para alguno de los bienes jurídicos que relaciona el art. 14.1 de la LTAIBG, lo que permitiría limitar aquel acceso. Pero tal hipotético perjuicio debería haber sido justificado por la Autoridad Portuaria, (.....)”* Es decir, que se deberá evitar difundir el contenido de los mismos, en aquellos aspectos en que la información suponga un perjuicio para los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, siempre y cuando se justifique de manera motivada esta omisión.

hay que tener en cuenta, que los Planes de empresa recogen información cuyo contenido debe ser limitado por suponer un perjuicio para algunos de los límites recogidos en los artículos 14 (seguridad nacional, intereses económicos y comerciales; confidencialidad en los procesos de toma de decisiones o protección del medio ambiente) y 15 de la LTAIBG. Por tanto, se debería evitar difundir el contenido de los mismos, en aquellos aspectos cuya publicación pueda suponer un perjuicio para los límites establecidos en los artículos citados, siempre y cuando se justifique de manera motivada esta omisión. Nos encontramos por tanto, ante un ejercicio de prueba a cargo de la Autoridad Portuaria, dado que cualquier actuación restrictiva de derechos en materia de transparencia, debe ser debidamente motivada y, en consecuencia, probada por ésta.

A modo de ejemplo, no se puede obviar, que el límite contenido en el artículo 14.1 h) referido a los intereses económicos y comerciales, podría afectar tanto a los intereses de las AAPP, como de las empresas que prestan servicios en los puertos, o bien realicen inversiones en los mismos; al estar reflejadas en dichos planes las políticas y decisiones de naturaleza comercial de todos estos actores. Estas estrategias podrían ser utilizadas por otros puertos o empresas, frustrando las estrategias comerciales mencionadas.

Además, si se decide publicar información que pudiera afectar a terceros, hay que tener presente que, una vez identificados los posibles afectados, se les deberá dar audiencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Asimismo, hay que tener en cuenta, que los Planes de empresa contienen información relativa a los coeficientes y bonificaciones de aplicación a las tasas portuarias antes de su publicación en las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio. El hecho de que se diesen a conocer estas bonificaciones y coeficientes, antes de su publicación en BOE como consecuencia de la publicidad activa del Plan de Empresa donde se contienen, expondría de forma anticipada la política comercial de cada Autoridad Portuaria, dando la oportunidad a sus competidores a que tengan la capacidad de reacción suficiente para aplicar las mismas o mejores bonificaciones o incentivos.

Además, no se puede obviar, que las tasas son tributos, y como tributos, sus elementos esenciales, como son los coeficientes y bonificaciones, están sujetos al principio constitucional de reserva de ley. Por tanto, la publicidad que debe darse a los coeficientes y bonificaciones es la que marca la ley reguladora de cada tributo, que no es otra, que su publicación en el BOE.

En consecuencia, hasta la publicación de los coeficientes y bonificaciones de las tasas en el BOE, esta información se encuentra en curso de elaboración o publicación general (letra a) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG), por lo que no puede publicarse en la web de la Autoridad Portuaria.

A la vista de todo lo expuesto podemos concluir, que el documento Plan de empresa contiene información cuya publicación podría suponer graves perjuicios para los intereses económicos y comerciales, tanto de las AAPP, como de inversores privados, operadores, etc.; perjuicios para la garantía de confidencialidad o el secreto en la toma de decisiones de las partes implicadas en la elaboración del Plan de empresa; perjuicios para la protección de datos de carácter personal, o para la seguridad nacional, pública o medioambiental. Todo ello conlleva un análisis en profundidad de este documento, lo que supondría una acción previa de reelaboración del mismo, que además desvirtuaría su contenido.

Por todo lo anterior se concluye, que con la publicación del Plan estratégico vigente de cada Autoridad Portuaria, así como los indicadores de medida mencionados, se daría cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa previstas en el artículo 6.2 de la LTAIBG.

2.3 INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA

El artículo 7 de la LTAIBG establece que deberá publicarse información de relevancia jurídica. En este apartado podría incluirse la normativa sectorial de aplicación; las ordenanzas y demás actos con trascendencia jurídica que emitan las AAPP; así como todos aquellos expedientes que, desde el punto de vista competencial de las AAPP, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación. En el caso de Puertos del Estado se publicarán las instrucciones y recomendaciones emitidas al amparo de los artículos 18.1f) y n) del TRLPMM, salvo que éstas pudieran resultar afectadas por los límites de la LTAIBG.

2.4 INFORMACIÓN ECONÓMICA PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 8 DE LA LTAIBG

- **Contratación:** Se deberá hacer referencia en la página web de las AAPP, a que la información relativa a contratos está publicada en el Perfil del

Contratante de la Autoridad Portuaria, que se aloja en la Plataforma de Contratación del Estado⁸.

Conviene resaltar que no es posible atribuir a los títulos concesionales la naturaleza de contrato, a efectos de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa del artículo 8.1 a) de la LTAIBG⁹.

- **Convenios:** Se deberán relacionar los convenios suscritos por la Autoridad Portuaria y las encomiendas de gestión del artículo 11 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- **Subvenciones y ayudas públicas concedidas:** En este epígrafe deberán recogerse las ayudas y subvenciones otorgadas por las AAPP, debiendo hacerse referencia a que las subvenciones y ayudas públicas concedidas están publicadas en el enlace del sistema nacional de Publicidad de Subvenciones del Ministerio de Hacienda.

En relación con las subvenciones que procedan de fondos comunitarios de las que sean beneficiarias las AAPP, se considera una buena práctica recogerlas también en sus páginas web.

- **Reconocimiento de Compatibilidades:** Podrá incluirse el siguiente texto: *“las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afectan al personal de la Autoridad Portuaria de ... se pueden consultar mediante el siguiente enlace del Portal de Transparencia https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Resoluciones-de-autorizacion-compatibilidad.html”*
- **Datos Económicos y Estadísticos:** En cuanto a la información económica, se deberá ofrecer el acceso a las cuentas anuales aprobadas, así como a las retribuciones de los altos cargos de la Autoridad Portuaria¹⁰. Se deberá por tanto relacionar la siguiente información:

⁸ De acuerdo con el criterio del CTBG <https://www.consejodetransparencia.es>, (100 preguntas sobre transparencia (pregunta 10)), la LTAIBG se refiere a todos los contratos, es decir, interpretado en un sentido amplio, conjuntamente con la previsión de publicación de los contratos menores y desde una perspectiva favorable al principio de transparencia, lo que implicaría que están incluidos los contratos públicos y privados, pero siempre teniendo en cuenta los límites establecidos en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG.

⁹ Resolución 421/2019 del CTBG.

¹⁰ Se consideran altos cargos de las AAPP tanto el Presidente como el Director (ex art. 1.2 d) de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado).

- Cuentas Anuales (BOE ...)
- Retribuciones Presidente ...
- Retribuciones del Director ...

Asimismo, se deberá indicar que, la información estadística se actualiza con carácter mensual, ofreciéndose el acceso a la última memoria anual publicada (poniendo el enlace).

- **Relación de los bienes inmuebles que sean propiedad o sobre los que las AAPP ostenten algún derecho real.** Podría interpretarse que la LTAIBG se está refiriendo únicamente a los bienes patrimoniales de las AAPP.

3. Derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública se encuentra recogido en el artículo 105 b) de la Constitución, configurándose como un derecho no fundamental de configuración legal, y ello, debido a su ubicación constitucional en el Título IV (parte orgánica, referente al Gobierno y a la Administración), en lugar del Título II (parte dogmática, relativa a los derechos fundamentales). No obstante lo anterior, las diferentes y numerosas menciones a este derecho en la jurisprudencia coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos, prevenir y luchar contra la corrupción, así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que, el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia¹¹, configurándose como un derecho fundamental a nivel internacional, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos.

3.1 EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO

De conformidad con lo establecido en el art. 12 de la LTAIBG, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, entendiéndose como tal, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación y, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13 LTAIBG). El ejercicio de este derecho permite por tanto al interesado, obtener toda la información pública que obra en poder del Organismo al que se dirige la solicitud, independientemente de que la información se encuentre publicada de conformidad con la obligación de publicidad activa establecida en la LTAIBG. En el caso de que la información solicitada haya sido publicada, la resolución podrá indicar al solicitante cómo acceder

¹¹ En este sentido sentencia 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Centro de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid

a ella (art. 22.3 LTAIBG) indicándose la URL que le lleve a dicha información de manera directa, clara e inequívoca¹².

La LTAIBG reconoce el ejercicio de este derecho a todas las personas, con independencia de su nacionalidad o residencia, o de que sean físicas o jurídicas, aunque deberán tener capacidad de obrar, es decir, ser mayores de 18 años (en el caso de las personas físicas), de acuerdo con el Código civil. Por tanto, la condición del solicitante no es un requisito relevante a la hora de garantizar el derecho de acceso a la información, como tampoco lo es la motivación de la solicitud¹³, indicándolo así el art. 17.3 LTAIBG.

La LTAIBG (arts. 17 y ss.) establece que el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. No obstante y, a fin de integrar la gestión de las solicitudes de información de los ciudadanos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), el artículo 21 de la LTAIBG establece que, existirán unidades especializadas (UIT) encargadas de recabar y difundir la información generada al amparo de la LTAIBG. Por tanto, de conformidad con el procedimiento establecido para los organismos públicos dependientes de la AGE, las solicitudes deberán ser canalizadas a través del siguiente enlace: <https://transparencia.gob.es/>.

Por ello se recomienda que, en las páginas web de las AAPP se incluya el vínculo anterior, a fin de que los ciudadanos utilicen directamente esta vía para presentar sus solicitudes.

En el caso de recibirse solicitudes directamente en las AAPP, éstas deberán remitirse a Puertos del Estado, que gestionará su incorporación a la aplicación de transparencia del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (GESAT), como si se hubieran hecho directamente por los ciudadanos en el mencionado enlace¹⁴.

Por otra parte significar que, las solicitudes presentadas por correo electrónico son válidas, siempre y cuando cumplan con los requisitos para la iniciación del procedimiento por medios electrónicos de la Ley 39/2015 de 1 de

¹² Vid. en este sentido, además, sentencia de la AN 50/2017, de 3 de octubre de 2017.

¹³ 100 preguntas sobre transparencia (pregunta 22). <https://www.consejodetransparencia.es>

¹⁴ Dicha obligación viene impuesta por las instrucciones de 22/10/2014 (sexta b), del Ministerio de la Presidencia sobre el funcionamiento de las Unidades de Información de Transparencia.

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que no es necesario para tramitar una solicitud que se invoque la LTAIBG. En tal caso, deberá comprobarse si su naturaleza es la de una solicitud de información al amparo de la misma.

3.2 TRAMITACIÓN

3.2.1 *Solicitud de acceso a la información*

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- La identidad del solicitante.
- La información que se solicita.
- Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
- En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

Resulta, por tanto, preceptiva la remisión de la solicitud junto con fotocopia del DNI del solicitante o, a su elección, su consentimiento para que la Administración verifique su identidad a través del sistema de verificación de datos de identidad, según el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

En el caso de tratarse de menores o, de personas jurídicas, de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberá acreditarse su representación.

3.2.2 Órgano competente para resolver

Se considera que el órgano competente para resolver es el Presidente de la Autoridad Portuaria al amparo del artículo 31 del TRLPMM, en relación con el artículo 20.1 de la LTAIBG.

De acuerdo con el artículo 17 de la LTAIBG, la solicitud se deberá dirigir al titular del órgano que posea la información. De acuerdo con la LTAIBG, si la solicitud se refiere a información que no obra en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. El procedimiento establecido en las Instrucciones del Ministerio de la Presidencia sobre el funcionamiento de las Unidades de Información de Transparencia sobre funcionamiento de las Unidades de Información de Transparencia de 22/10/2014 para tramitar solicitudes cuya información no obra en poder del organismo al que se ha remitido, es el siguiente:

- Si se trata de información que obre **en poder de otro Centro Directivo del mismo Ministerio**, se trasladará la solicitud a éste a través de la Unidad de Información de Transparencia del Departamento (Art 19.1).
- Si se trata de información de competencia de **otro Ministerio o entidad que se encuentre dentro del ámbito del Portal de la Transparencia**, se remitirá, a través de la UIT de su Ministerio a la UIT del Ministerio competente para que esta a su vez, lo remita al centro directivo o entidad que posea la información. La Unidad de Información de Transparencia del Ministerio al que llegó la solicitud informará al solicitante que ésta ha sido remitida a otro Departamento.
- Si se trata de información que **obre en poder de otra Administración Pública o de otra entidad u organismo que se encuentre fuera del ámbito del Portal de la Transparencia**, el órgano competente para resolver dictará resolución de inadmisión en los términos del art.18.1d), indicando en la Resolución el órgano que, a su juicio es competente, para conocer de la solicitud.

Cuando la solicitud no identifique de forma suficientemente clara la información que se pide, se requerirá al solicitante para que la concrete (art. 19.2 de la LTAIBG), indicándose que este requerimiento de aclaración suspende el plazo para resolver. También se le indicará que, en el caso de que no realice la aclaración en un plazo de 10 días, se le tendrá por desistido. La tramitación de este requerimiento se realiza a través de la aplicación del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que gestiona Puertos del Estado (GESAT). No obstante, si el solicitante ha elegido como forma de notificación

el correo postal, la Autoridad Portuaria deberá solicitar dicha aclaración por esa vía directamente al solicitante.

A estos efectos se recuerda que, la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para conseguir que las solicitudes de acceso a la información que se presenten, lleguen al órgano encargado de resolver de la manera más rápida posible. Las peticiones deberán ser resueltas por éste del mismo modo, a fin de evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. Y ello, dado que la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, dado que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de origen constitucional que no debe verse mermado en su tramitación administrativa sino por razones debidamente justificadas, puesto que con este derecho se pretende que los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia.

El CTBG ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente R/0100/20166) sobre esta dilación en la tramitación de las solicitudes por parte de la Administración, concluyendo que el retraso no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*. En este mismo sentido el artículo 3. 1 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala como uno de los principios de actuación de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos, el de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. La categorización como principio por la Constitución y las leyes del deber de ser eficaz, comporta que la Administración, es decir, los organismos portuarios, hemos de ajustarnos en nuestra actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, tendremos que poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución nos asigna: la consecución del interés general.

Por ello, a fin de evitar dilaciones innecesarias, se deberán remitir tanto las resoluciones, como las solicitudes de aclaración, lo antes posible y por correo electrónico, a Puertos del Estado.

Por otro lado, la LTAIBG establece que, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les con-

cederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o, haya transcurrido el plazo para su presentación¹⁵.

3.2.3 Competencias compartidas

Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, que es quien tiene la competencia sobre esa materia, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso, debiendo entenderse que la decisión corresponde al tercero, que la adoptará, vía resolución¹⁶.

No obstante lo anterior, existen supuestos en los que no está claro cuál es el órgano competente para resolver, al tratarse de competencias compartidas. Son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional (entre ellas, las 77/1982, 113/1983, 103/1989 y 102/1995, todas ellas citadas por la 13/1998 de 22 de enero), en las que se viene reiterando, hasta la saciedad, que un mismo ámbito físico determinado, no impide necesariamente, que sobre él se ejerzan simultáneamente, y por otros Órganos, competencias concurrentes, pudiendo coexistir, por lo tanto, títulos competenciales diversos. Esta doctrina, que admite con toda normalidad la existencia y el ejercicio pacífico de las competencias concurrentes, ha sido admitida, asimismo, por el Tribunal Supremo, que la refrenda en numerosas sentencias, de las que valdrá la pena citar a las de 27 de septiembre de 1988 (Arz. 7265), 5 de mayo de 1989 (Arz. 3613), 28 de septiembre de 1990 (Arz. 7297), 24 de diciembre de 1990 (Arz. 10186) y 29 de noviembre de 1996/ (Arz. 8551).

La incógnita a despejar, cuando dos competencias colisionan entre sí, es la de determinar, cuál de entre los intereses en juego debe merecer, objetivamente, el calificativo de “prevalente”. Porque prevalente será entonces, también, la competencia que específicamente lo tutele y lo proteja. El “principio de unidad”, conforme al que deben actuar unas Administraciones Públicas que, pese a su pluralidad, emanan de un Estado único (arts. 1 y 2 CE) y, por lo tanto, no pueden perseguir fines que se contrapongan entre sí y hagan inviable la unidad de ese mismo y común Estado, actúa y se manifiesta, siempre y necesariamente, en favor de la prevalencia del “interés más general”.

¹⁵ Vid art. 19.3 de la LTAIBG.

¹⁶ 100 preguntas sobre transparencia (pregunta 53).

Por tanto, de acuerdo con la citada Jurisprudencia, cuando las fórmulas y cauces de colaboración resulten insuficientes para lograr la debida coordinación en el ejercicio simultáneo de las distintas competencias concurrentes, la decisión final corresponderá *“al titular de la competencia prevalente”*. Ésta es, en síntesis, la doctrina extraíble de la Jurisprudencia constitucional, de la que nos ofrecen un magnífico exponente las sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de junio, 56/1986, y 40/1998.

En orden a determinar el titular de la competencia prevalente, debemos acudir de nuevo a la Jurisprudencia y su extensa casuística. Esta Jurisprudencia interpreta, que cuando los organismos realizan una actividad reglada, destinada a comprobar si se cumplen unos determinados requisitos, no se dispone de un elevado grado de discrecionalidad, tratándose como lo califica el Tribunal Constitucional de una actividad de mera ejecución dado su carácter reglado (STC 87/1985, fundamento jurídico 6). Sin embargo, cuando la discrecionalidad técnica corresponde a otros organismos, estos son, los que realizan la actividad prevalente.

La competencia prevalente la ostenta por tanto, el que tiene la función regulatoria, y el que en definitiva realiza una actividad con mayor grado de discrecionalidad, a favor de la prevalencia del interés general.

Trasladado al ámbito de la LTAIBG, el art. 13 de esta Ley considera información pública, *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”*

Pues bien, en el caso de que concurren competencias en los puertos, habrá que analizar caso por caso, cual es el órgano con competencia prevalente, y cuál es el órgano con competencia reglada. De esta manera se considera, que para el órgano con competencia prevalente, esta información tendrá la consideración de información pública a los efectos previstos en la LTAIBG, pudiendo decidir sobre el acceso a la misma; no teniendo dicha consideración para el órgano con competencia reglada, por lo que no podrá decidir sobre el acceso a la misma.

3.2.4 *Solicitudes de información relativas a mercancías peligrosas*

La normativa reguladora de la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas en los puertos, atribuye la competencia para la autorización del tránsito de las mismas en su zona de servicio, a distintos Departamentos.

mentos de la Administración General del Estado, según el tipo de mercancía peligrosa que se trate.

En concreto, las competencias en materia de control de las mercancías peligrosas de la clase 1 (explosivos) en tránsito en los puertos, corresponden al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que es el Departamento encargado de autorizar cada una de las operaciones de comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, previo informe de la Junta Interministerial Reguladora del comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso; así como al Ministerio de Hacienda, a través del Departamento de Aduanas y de impuestos especiales de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que dispone de los datos correspondientes a las exportaciones efectivamente realizadas.

La Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU), que está adscrita funcionalmente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y está compuesta por representantes de los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, de Economía y Hacienda y del Interior.

Si bien es cierto que la información obtenida por las AAPP sobre las mercancías peligrosas de la clase 1, deriva del ejercicio de las funciones y competencias establecidas tanto en el artículo 25 j) del TRLPMM, como en el Reglamento aprobado por Real Decreto 145/1989, de 20 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, la autorización para el tránsito de dichas mercancías en los puertos, corresponde al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Esta autorización del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, condiciona la asignación, en su caso, del atraque en el puerto o su ubicación si es por acceso terrestre, siendo necesaria para establecer las condiciones a cumplir por esta mercancía durante su estancia en puerto, a la espera de su carga o descarga. Y ello, dado que las AAPP no pueden tratar ni considerar las mercancías peligrosas como al resto de las mercancías no peligrosas.

Por tanto, la información relativa a las mercancías de la Clase 1 (Explosivos), no es información pública para las Autoridades Portuarias, a los efectos previstos en el artículo 13 de la LTAIBG, por cuanto la competencia prevalente sobre esta materia corresponde a otro Departamento, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que es el que autoriza su tránsito por el puerto. No se

puede obviar, que la competencia de las AAPP en relación con la autorización del tránsito de este tipo de mercancía es una competencia reglada, sin margen alguno de discrecionalidad.

Será por tanto el Departamento competente para autorizar el tránsito de la mercancía peligrosa que en su caso corresponda, el que deba analizar si concurren los límites recogidos en la LTAIBG, así como las causas de inadmisión.

Por otra parte, no se puede obviar, que además existe un régimen jurídico específico que regula el acceso a la información en materia de explosivos (el Reglamento de explosivos aprobado mediante el Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero). Dicha normativa establece una obligación de confidencialidad relacionada con la misma, concretándose en los artículos 7.4 (identificación y trazabilidad de los explosivos), relativo a las comunicaciones de datos sobre explosivos, así como en el art. 153, respecto a las guías de circulación para el desplazamiento de explosivos.

Por otro lado, las instalaciones donde se depositan y custodian los explosivos están sujetas a la aprobación de unas medidas de seguridad (art. 164 del Reglamento de explosivos), no pudiendo ser objeto de difusión general la información relacionada con las mismas, a fin de tratar de evitar cualquier sabotaje que pueda incidir en la seguridad pública, así como para la prevención de ilícitos penales.

Respecto a las armas, las instalaciones donde se depositan o custodian, también están sujetas a la aprobación de unas medidas de seguridad (art. 78 del Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero), con el mismo objeto.

A lo anterior hay que añadir que, la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, actualmente en vigor, regula el acceso a la información en materias clasificadas como reservadas. En este sentido, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales otorga, con carácter genérico, la clasificación de reservado en su apartado segundo e) a *“la producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico”*.

A estos efectos conviene poner de relieve que, el acuerdo del Consejo de Ministros mencionado, también califica como materias reservadas, los planes de

seguridad que aprueben los organismos públicos, así como los planes de protección.

Por tanto, cualquier información que se solicite por un ciudadano, que pudiera resultar afectada por dicha calificación de reservada, en los términos antedichos, deberá excluirse de la aplicación de la LTAIBG en virtud de la Disposición Adicional Primera¹⁷, apartado segundo de esta Ley, dado que se considera que existe una normativa específica que regula el acceso a esta materia, o más bien el no acceso, a esta información.

Debemos concluir que, cualquier materia clasificada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994, no se considera información de carácter público o de libre acceso, y por tanto, no está sujeta a la LTAIBG¹⁸.

3.3 OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO

En primer lugar, debe determinarse si el contenido de las solicitudes puede ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por la LTAIBG, cuyo Preámbulo señala como ya hemos adelantado, lo siguiente: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”*

¹⁷ Ver explicación de las regulaciones especiales del derecho de acceso en virtud de la DA Primera, apartados 2 y 3 de la LTAIBG en este documento de trabajo.

¹⁸ Resulta necesario advertir que, la revelación de este tipo de información podría ser constitutiva de un ilícito penal de revelación de secretos (ex art. 417 del Código penal), sin perjuicio de su consideración como infracción disciplinaria muy grave en virtud del artículo 29.1 e) de la LTAIBG.

Por tanto, aunque lo solicitado sea considerado información pública, debe también incardinarse dentro de la finalidad antes citada y, servir para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración, o cómo actúan los representantes públicos. En resumen, que la información solicitada sirva de control público o de rendición de cuentas. Por el contrario, si se trata de solicitudes de información pública destinadas a satisfacer un mero interés privado, no encajarían, en principio, con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

Esta cuestión nos conduce a la siguiente reflexión, ante la multiplicidad de casos en que los solicitantes son, por ejemplo, periodistas, que buscan hacer un reportaje. La pregunta 45 del Documento 100 preguntas sobre la Ley de Transparencia se plantea esta cuestión y se responde en sentido negativo, dado que el derecho de acceso a la información es libre.

En el mismo documento del CTBG, se incluye la siguiente pregunta: *“¿Puedo denegar una información si está acreditado que el solicitante tiene un interés privado? No, la ley de transparencia no prevé que deba motivarse la solicitud de acceso. Además, la aplicación de los límites debe tener en cuenta la posible existencia de un interés privado (artículos 14.2 y 15.3)”*. Por su parte, el artículo 14.2 de la Ley de cita reiterada dispone: *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*.

Dicho lo anterior, conviene matizar este inciso: si el interés privado, que es perfectamente legítimo en cualquier caso, no cohonesta con la finalidad perseguida por la LTAIBG (conforme al artículo 18 de la LTAIBG y el criterio interpretativo CI/003/2016 del CTBG, que se analizará más adelante), no se admitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes en las concurra dicha circunstancia; no siendo así en el supuesto contrario, es decir, que dicho interés privado (por ejemplo el de un periodista en el ejercicio de su actividad profesional), encaje en la finalidad pública perseguida por la LTAIBG.

Se recomienda la lectura de las resoluciones del CTBG números 817/2019, 818/2019 y 819/2019, desestimando unas peticiones de información de una trabajadora a la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra por considerarlas abusivas, al ir más allá del espíritu y finalidad de la norma y, tratar de satisfacer intereses puramente particulares. Dichas resoluciones, realizan un exhaustivo análisis doctrinal y jurisprudencial de los requisitos que deben reunir las peticiones abusivas, por suponer una carencia de buena fe, así como una extralimitación de derechos de los solicitantes.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, no pueden ser objeto de atención al amparo de la LTAIBG pretensiones que deriven del cumplimiento directo o indirecto de otras leyes.

De este modo, si el solicitante entiende que se ha producido alguna irregularidad de tipo administrativo por parte de un organismo portuario, debe utilizar los cauces que la normativa le pone a su disposición para corregir dichas deficiencias, como las quejas administrativas, y no la LTAIBG.

En este sentido, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE), diseña unos criterios de mejora de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, citando aspectos obligatorios a cumplir para toda la AGE, como son las Cartas de Servicios, los programas de quejas y sugerencias, los programas de evaluación de la calidad de las organizaciones, el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, etc.¹⁹.

Además, hay que distinguir entre los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo en curso, en cuyo caso se tendría que utilizar el cauce de la Ley 39/2015²⁰, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, del acceso a la información pública,

¹⁹ Vid en este sentido la Resoluciones del CTBG 0333/2017 y Resolución 009/2019 (FJ 5º), así como sentencia de la AN sala de lo contencioso-administrativo de 27 de mayo de 2019.

²⁰ En este sentido, el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que, quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

- “a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.*
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.*
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.*
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”*

cuando el solicitante no es un interesado y con independencia de que el procedimiento administrativo se encuentre o no terminado, aplicándose en este supuesto la LTAIBG²¹.

Una vez sentado lo anterior y, con fundamento en lo establecido en el articulado de la LTAIBG (artículos 12 y 13), todas las personas tienen derecho

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53, referidos a los interesados en el procedimiento administrativo, que en su artículo 53.1 señala que, los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo son los siguientes:

- “1. A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*
- 2. Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.*
 - b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*
 - c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.*
 - d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.*
 - e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.*
 - f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*
 - g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.*
 - h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.*
 - i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.*
- 2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:*
 - a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.*
 - b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.”*

²¹ A estos efectos como se verá más adelante, la Disposición Adicional Primera, apartado 1 de la LTAIBG realiza una remisión plena a la regulación del procedimiento administrativo, como única normativa aplicable al acceso de los interesados a la documentación integrada en los procedimientos administrativos en curso sin que, en este supuesto, se haga mención alguna a la eventual aplicación supletoria de la LTAIBG. El resto de los ciudadanos no interesados, tendrán acceso a los expedientes administrativos de procedimientos en curso, en los términos establecidos en la LTAIBG.

al acceso a la información pública, entendiéndose por tal, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley y, que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. A estos efectos, el borrador del reglamento de la LTAIBG añade en su artículo 15.1 una aclaración, con la siguiente redacción: *“Podrá ser objeto de una solicitud de acceso aquella información que cumpla lo previsto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A estos efectos, se considera que una información ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones de un órgano o entidad cuando sea consecuencia de las competencias que tiene atribuidas.”*

De lo anterior se deduce que, la información solicitada tiene que existir y derivar de las competencias que se tenga atribuidas; de lo contrario, no se trataría de información pública para el organismo que la posee, a los efectos previstos en la LTAIBG.

Por tanto, los ciudadanos no podrán solicitar la elaboración de la documentación solicitada, es decir, que la información que se pide únicamente podrá ser proporcionada si ya existe, no pudiendo incluirse en el derecho de acceso a la información, la interpretación normativa, o la contestación a consultas de otra índole, como mencionábamos anteriormente.

Por otra parte, como ya hemos avanzado, si la información existe a disposición del ciudadano por otras fuentes, o bien ya es objeto de publicidad activa, deberá hacerse constar así en la resolución, indicándose el enlace directo, sin necesidad de aportar la misma (art. 22.3 de la LTAIBG), siempre y cuando, la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información, sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

Resulta de interés el CI/9/2015 del CTBG sobre la actuación del órgano o unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información que ya es objeto de publicidad activa. Se reproducen íntegramente sus conclusiones en nota al pie por su relevancia²².

²²

- I. La publicidad activa es una obligación establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que afecta a la Administración y al resto de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.*
- II. El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley.*
- III. En caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red.*

El derecho de acceso podrá ser limitado (artículo 14 de la LTAIBG), cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

Hay que tener presente que, el momento de alegar la concurrencia de los límites y su motivación, es en la resolución que emite la AP, y no con posterioridad a la resolución del CTBG, en sede judicial, teniendo en cuenta que uno de los fundamentos de la jurisdicción contencioso-administrativa es el llamado carácter revisor de la actuación de la Administración.

Por último, cuando la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso

IV. Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, sería de aplicación el artículo 22.3 y se procedería a la indicación del lugar web donde la información se encuentra en publicidad activa.

En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

V. Si por sus características –especialmente de complejidad o volumen-, la información fuera difícilmente suministrable en un soporte no electrónico, la Administración contactará con el solicitante para, bien mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo, etc.) pudiera ver satisfecho su derecho.”

parcial, previa omisión de la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. Deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.

3.4.1 Sentencias sobre la aplicación restrictiva de los límites. Motivación y ponderación en su aplicación

Los tribunales se han pronunciado respecto al modo de aplicar los citados límites. A continuación, se procede a reproducir los criterios más relevantes:

La sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid establece que, “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

“La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que, frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.”

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que “Y si concurrir alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”.

Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid.

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que

dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

La sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid afirma que *“La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)”.*

Finalmente, destacar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017²³, dictada en procedimiento de casación, fija la siguiente doctrina:

²³ STS 1547/2017, de 16 de octubre en interés casacional. *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.*

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.

“Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.” (...)

El TS concluye que los límites citados se aplicarán atendiendo a un “*test de daño*” (del interés que se salvaguarda con el límite y de interés público en la divulgación), de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Además, la propia LTAIBG establece también una aplicación restrictiva de estos límites (al igual que veremos más adelante en las causas de inadmisión de solicitudes de información), añadiendo en el apartado segundo del artículo 14, la necesidad de justificación de la concurrencia de los mismos, así como su proporcionalidad en cuanto al objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior, que pueda justificar dicho acceso. En este mismo sentido se ha pronunciado el CTBG en CI/2/2015 recalcando que resulta imprescindible probar los motivos de oposición a facilitar la información solicitada.

En conclusión, no basta, por tanto, con citar los límites que se considera concurren en un supuesto concreto, sino que se debe identificar o concretar la información que pudiera vulnerar éstos, motivando su denegación en atención al “*test de daño*”, y ello, porque el derecho de acceso a la información en los términos establecidos en la LTAIBG, exige una interpretación restrictiva de los mismos²⁴.

Partiendo de esa premisa, dejamos desde ahora anticipado que en el caso que estamos examinando no cabe entender que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referida a las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

(.....)

Dicho de otro modo; nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.”

²⁴ Conviene poner de relieve que existen numerosas resoluciones del CTBG estimatorias para los solicitantes, en relación con solicitudes a distintas AAPP de Planes de Empresa, actas de Consejos de Administración, o información relacionada con mercancías peligrosas, por no motivar los límites alegados, sino simplemente invocarlos, sin justificar el porqué de su aplicación, es decir, aplicarlos directamente sin efectuar antes el preceptivo “*test de daño*” y del interés público en su divulgación.

Art. 14.1 f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. Esta limitación tiene por fin evitar interferencias o perjuicios a la igualdad de las partes en procedimientos pendientes, pudiendo activarse cuando afecte a la estrategia procesal de la Administración.

La sentencia 208/2018 de la Audiencia Nacional, de 18 de mayo de 2018, deniega la información contenida en el acta del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Baleares, al contener información que puede afectar a la estrategia procesal de la AP en un pleito laboral entre las partes, pendiente de resolución.

Art.14.1 h) Los intereses económicos y comerciales. Resolución 421/2019 del CTBG de 11 de septiembre de 2019 (concesiones de terminales de vehículos en el puerto de Barcelona: carácter estratégico de la información relativa a los tráficos mínimos comprometidos); sentencia 85/2016 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de 14 de junio de 2016; sentencia 98/2017, del Juzgado Central CA, de 22 de junio de 2017, sobre solicitud de información de un Pliego de Condiciones Particulares en un procedimiento restringido.

Se llama la atención sobre el CI 1/2019 del CTBG que redefine el concepto de intereses económicos y comerciales como *“aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan”*. Además, el CI realiza un análisis pormenorizado de este límite y los pronunciamientos judiciales que aportan criterios generales sobre las circunstancias que podrían amparar el acceso a la información solicitada, a pesar de que del mismo pudiera derivarse un perjuicio.

Art. 14.1 j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. Sentencia 98/2017, del Juzgado Central CA, de 22 de junio de 2017, sobre solicitud de información de un Pliego de Condiciones Particulares en un procedimiento restringido.

Art. 14.1 k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Sentencia nº 97/19, de 24 de junio de 2019,

del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 7, estima la pretensión de la AP de A Coruña, al entender que concurre el límite del artículo 14.1 k de la LTAIBG, atendiendo al carácter confidencial de la información solicitada contenida en las actas de su Consejo de Administración.

Esta sentencia fue recurrida en apelación a la Audiencia Nacional que, con fecha 18 de noviembre de 2019 dicta sentencia estimando en parte el recurso de apelación presentado por el CTBG, revocando en parte la sentencia apelada, en el sentido de que se proporcionará la información contenida en los acuerdos de los Consejos de Administración de la AP, pero no se facilitarán las actas o grabaciones de los Consejos de Administración. Y ello, dado que el Tribunal distingue entre el acceso a las actas y el acceso a los acuerdos, y afirma lo siguiente:

“... Este Tribunal al examinar la información que debe ofrecerse al solicitante se ve en la obligación de distinguir entre el acta y el acuerdo, diferencia que entendemos no solo terminológica, sino también de contenido. Un acta o el acta de un órgano colegiado, como lo es el Consejo de Administración de la APC, además de los puntos del día viene a reflejar opiniones, el contenido de las deliberaciones, lo cual puede ser objeto, incluso de grabación, y no solo los puntos del orden del día y las cuestiones acordadas. Por el contrario, el acuerdo refleja la decisión colegiada que se ha tomado en esa reunión del Consejo de Administración. Por lo que debemos, también dejar claro, que en ningún momento se puede ofrecer al solicitante esa información referida a las deliberaciones u opiniones vertidas en la reunión del Consejo de Administración en cuestión, que tienen un carácter reservado. Y, aun cuando los solicitantes de acceso a la información o tengan por qué justificar las solicitudes de información, en este caso se ha hecho de manera voluntaria y se han manifestado las razones por las cuales se desea esa información, por ello la sentencia no se equivoca cuando dice que las deliberaciones no son públicas y no se puede dar esa información, que se trata de debates y opiniones de carácter reservado que no se dan a conocer aunque son las que sirven para obtener la decisión colegiada del órgano en cuestión. Por el contrario, los acuerdos son aquella documentación que contiene las decisiones adoptadas, el resultado final de esos debates y deliberaciones mantenidas y que pueden y deben hacerse públicas.”

En el mismo sentido, la sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2020 estima parcialmente el recurso contencioso administrativo suscitado por la Autoridad Portuaria de Baleares anulando el acto impugnado del CTBG, al entender que las deliberaciones no son públicas, por lo que no se puede dar esta información.

Dicha sentencia también aborda el concepto de “*petición de información excesiva o abusiva*”, citando la sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2019 referida a la AP de Gijón.

Por auto del Tribunal Supremo de 18/01/2019, Rec. 6376/2018, se admite que tiene interés casacional la determinación de los presupuestos y requisitos necesarios para la aplicación de la limitación contenida en el artículo 14. 1. k) la LTAIBG, así como la afectación de dicha limitación al derecho de acceso reconocido en el artículo 53. 1. a) de la Ley 39/2015.

En cuanto a las resoluciones del CTBG sobre este límite, cítese las resoluciones 833/2019, y 834/2019, desestimando la reclamación presentada por un trabajador de la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra que solicitaba las actas del comité de seguridad y salud, en relación con un expediente laboral instruido sobre su persona. El Consejo considera en dichas resoluciones que no puede apreciarse la causa de inadmisión relativa a peticiones abusivas por no encajar en la finalidad de la LTAIBG y referirse a su interés particular, dado que entiende que dichas actas revelan información sobre las causas por las que la Administración decide archivar un procedimiento de investigación, entendiéndose que existe un interés en el control de la acción pública y de saber cómo y por qué se toman las decisiones que le incumben. No obstante lo anterior, la Autoridad Portuaria alegó subsidiariamente el citado límite del 14.1 k) de la LTAIBG, al entender que resultaba de aplicación el límite de la garantía de confidencialidad o secreto en los procesos de toma de decisión, desestimando el CTBG la reclamación por este motivo.

3.5 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

3.5.1 *Protección de datos personales en la LTAIBG*

El artículo 15 de la LTAIBG analiza tres supuestos distintos de datos de carácter personal a los efectos de dotarles de protección.

Datos especialmente protegidos: el apartado 1 del artículo 15 viene referido a los datos considerados como “*especialmente protegidos*” en virtud del artículo 7, apartados 2 y 3 de la LOPD, es decir, datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias o que, hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual. En este caso, el acceso únicamente se podrá autorizar, en el supuesto de que se cuente con el consen-

timiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud del acceso. Pero el consentimiento no basta para autorizar el acceso, debiendo ponderarse por la AP si se concede o no, teniendo en cuenta el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada.

Datos meramente identificativos: El CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD)²⁵ han interpretado que estos datos, recogidos en el apartado 2 del artículo 15, se refieren a datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Si bien no existe una definición clara de qué datos tendrían esta consideración, ambas instituciones interpretan que, se trataría del nombre, apellidos, dirección o teléfono. Tal interpretación sería respaldada por el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD). También se podrían considerar incluidos en este concepto de datos meramente identificativos, otros datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa, así como los relacionados con la identificación de su cargo o puesto de trabajo²⁶.

En este supuesto, la LTAIBG establece (art. 15.2) que, se concederá con carácter general el acceso a todos estos datos, salvo que en el caso concreto, prevalezca la protección de datos personales sobre el interés público. Es decir, que las AAPP deberán realizar nuevamente una ponderación entre los intereses en juego (bien el interés público, o bien, la protección de datos personales), a fin de motivar el acceso o la denegación del mismo en las resoluciones sobre el derecho acceso a la información pública. Esta ponderación también deberá realizarse a la hora de mostrar estos datos en la información recogida, en virtud de la obligación de publicidad activa, en las páginas web.

Datos personales no contenidos en los dos supuestos anteriores: Según el CI/004/2015, en este cajón de sastre estarían incluidos, entre otros, el DNI y la firma manuscrita.

²⁵ CI/004/2015.

²⁶ Tal y como ambas instituciones han puesto ya de manifiesto en sus dictámenes conjuntos de 23 de marzo y 21 de mayo de 2015 (CI/001/2015) sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios.

De acuerdo con lo previsto en la LTAIBG, su publicidad debe ponderarse nuevamente (regla recogida en el apartado 3 del artículo 15), en atención al interés público que hubiera en su divulgación, en contraposición a los derechos de los titulares de tales datos.

En esta ponderación, el CTBG y la AEPD consideran que el objetivo de transparencia perseguido por la Ley se cumpliría, con la mera identificación mediante los nombres y apellidos, no contribuyendo a este objetivo, la publicación del número de DNI o la firma manuscrita cuando esta no se corresponda a un cargo público en ejercicio de las competencias que tiene conferidas²⁷.

No obstante, el CTBG y la AEPD consideran una buena práctica la supresión de la totalidad de las firmas manuscritas de un documento siempre y cuando conste en el documento publicado, o que sea objeto de acceso, algún tipo de mención que ponga de manifiesto que el original ha sido efectivamente firmado.

En conclusión, se recomienda la supresión de todas las firmas manuscritas y DNIs en los documentos objeto de acceso o publicación.

Por último, siguiendo la previsión contenida en el artículo 27 del borrador del Reglamento de desarrollo de la Ley, aunque aún no resulte aún de aplicación, en los supuestos de peticiones de datos de carácter personal que sean objeto de resoluciones denegatorias de acceso, deberá evitarse cualquier mención de aquellos datos o circunstancias que pudieran implicar el conocimiento indirecto de los datos personales cuya protección motive la denegación del acceso.

3.5.2 Resolución dictada en relación con solicitudes que contengan datos de protección personal

A la hora de confeccionar una resolución que contenga datos personales objeto de protección en virtud del artículo 15 de la LTAIBG, hay que distinguir dos tipos de solicitudes de acceso distintas, que condicionarán la resolución que se emita por la AP.

²⁷ Se recuerda que tienen la consideración de altos cargos en las AAPP, tanto el Presidente como el Director.

En efecto, cuando el objeto de la solicitud no sea la petición concreta de datos de carácter personal, sino de documentación de otro tipo, pero que contenga éstos de manera colateral, se procederá al análisis mencionado en el epígrafe anterior, y si se decide su supresión, la resolución que se dicte será de concesión del acceso, y no de acceso parcial. Y ello, dado que el objeto de la petición no son estos datos personales, sino otra materia, a cuyo contenido se da acceso.

Por el contrario, si el objeto de la solicitud se refiere a datos concretos de carácter personal que, tras una ponderación, se decide anonimizar, el acceso sería parcial.

3.5.3 Mención especial al criterio Interpretativo CI/001/2015 adoptado conjuntamente por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Española de Protección de Datos

Este CI analiza el alcance de las obligaciones del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus RPTs, catálogos, plantillas, orgánicas, las retribuciones de sus empleados, etc.

Dicho CI, llama la atención sobre ciertos aspectos concretos que se analizan a continuación.

Como ya se ha mencionado, cuando la solicitud contenga datos que sean calificados como especialmente protegidos, es decir, aquellos que revelen ideología, afiliación sindical, etc. (artículo 15.1 de la LTAIBG), únicamente podrá autorizarse su acceso, si se cuenta con el consentimiento expreso del afectado, teniendo en cuenta que dicho consentimiento no basta para levantar la prohibición, sino que habrá que realizar una ponderación posterior entre, el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados.

Sobre lo anterior el CI establece que, para efectuar la ponderación, habrá de tenerse en consideración, si el empleado ocupa o no, un puesto de especial confianza, o de alto nivel de jerarquía, en cuyo caso, prima el interés público sobre los derechos de la intimidad o protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en tal caso, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones, los contratos, etc., de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos, conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos, primando este interés público sobre el interés individual en la preservación de la intimidad, o los datos de carácter personal.

Como ya se ha puesto de manifiesto, la LTAIBG establece la obligación de publicar, en virtud de las obligaciones de publicidad activa, las retribuciones de los altos cargos, en su calidad de órganos de gobierno del organismo (art. 8.1f), situación que concurre en los Presidentes y Directores de las AAPP.

Debemos distinguir en este punto, entre las obligaciones de publicidad activa y, el derecho de acceso a la información pública. Es decir, lo que se debe tener publicado en la web y, lo que es susceptible de solicitud, en virtud del derecho de acceso.

Somos conscientes de que el objetivo de la LTAIBG es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, tal y como entiende el CTBG en sus resoluciones (cítese por ejemplo la R/0475/2017). Por ello, en la consecución de dicho objetivo, el Consejo considera que debe realizarse una interpretación extensiva de la Ley, en virtud de un principio que se cataloga de *in dubio pro transparencia*.

Al hilo de lo anterior interpreta, que las retribuciones del personal directivo de un organismo o entidad pública, tienen la condición de información pública y, por tanto, son susceptibles de solicitud de derecho de acceso a la información pública; y ello, con independencia de las obligaciones de publicidad activa respecto de los altos cargos del organismo.

A estos efectos, dicho CI determina el personal que deberá calificarse como personal directivo, debiendo concurrir las siguientes características en dicha condición:

- a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad.
- b) Con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:
 - Personal eventual de asesoramiento y especial confianza;
 - Personal directivo, esto es, aquél expresamente identificado como tal por la AP;
 - Personal no directivo de libre designación.

En cuanto a la jurisprudencia sobre el particular, resulta interesante mencionar la Sentencia 138/2016 de 17 de octubre, del Juzgado Central Contencioso Administrativo nº 10 de Madrid, dictada respecto de la Resolución R/0423/2015, de 21 de enero de 2016, del Consejo de Transparencia, en el marco de una reclamación presentada por una persona interesada que solicitaba información acerca de las cantidades brutas totales percibidas en 2014 por los miembros del Consejo de Administración de INECO *“De conformidad, por lo tanto, con la propia información corporativa publicada por INECO las personas respecto de cuyos salarios se solicita información estarían incluidas en el concepto de personal directivo, entendido como aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad. Son personal de alta dirección, en los términos del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, a las que también se extiende la obligación de información.*

Como quiera además que la Ley considera como información pública, en su artículo 13, los contenidos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, han de ser incluidas en dicho concepto las retribuciones del personal de alta dirección, siendo por tanto susceptibles del ejercicio del derecho de acceso por cualquier persona en los términos que establece la Ley en su artículo 12.

Debemos distinguir, a la vista de la diferente regulación establecida en la Ley, entre la obligación de publicación de información que pesa sobre INECO, en tanto sujeto obligado por la Ley, en la que estaría incluida la publicación de la retribución del Presidente de INECO como directivo de la entidad (información activa), de la obligación de facilitar el acceso a la información que posean las entidades obligadas a quienes así lo soliciten, información entre la que se encuentra la relativa a las retribuciones percibidas por el equipo directivo en los términos de su artículo 13 (derecho de acceso a la información).

La naturaleza de la vinculación del Presidente o del Personal Directivo con INECO, en concreto que la de aquél se articule a través de un contrato mercantil y la de éstos con contratos laborales, carece de trascendencia alguna para resolver la cuestión objeto de debate, puesto que lo relevante es que los salarios de ambos, Presidente y Directivos, constituyen la información a que se refiere el artículo 13 de la ley, que resulta relevante para que los ciudadanos, en concreto el solicitante, puedan conocer cómo se manejan los fondos públicos que configuran íntegramente el capital social de INECO, así como la parte más relevante de sus ingresos. Recordemos que el artículo 8.1. f) de la Ley de Transparencia considera los salarios como información relativa a los actos

de gestión administrativa, con repercusión económica y presupuestaria, entrando por ello dentro del contenido objetivo del derecho de información.”

Además, la sala tercera del Tribunal Supremo, en sentencia de 16 de diciembre de 2019, amplía el derecho de acceso a las retribuciones del personal del Tribunal de Cuentas que desempeña puestos de auxiliares administrativos, al entender que, aunque dichos puestos no implican un asesoramiento especial, si son de especial confianza, por cuanto son eventuales, nombrados por decisión libre del Presidente del Tribunal de Cuentas.

Por lo tanto, y con base en el CI antes citado donde, debe recordarse, ya se hace una ponderación entre la implicación en materia de protección de datos del acceso a la información solicitada y, las obligaciones de transparencia debida por la gestión de fondos públicos, debe concluirse que se deberá facilitar la información que se solicite relativa a la identificación, retribuciones anuales brutas, contratos, etc., que afecten a las personas que componen sus órganos de gobierno y su estructura de dirección, así como al personal directivo que no forme parte de esos órganos, pero que ayude a tomar las decisiones estratégicas de la empresa como asesores de dichos órganos de dirección.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, deberá analizarse con carácter previo, en el supuesto de que se presente a una Autoridad Portuaria una solicitud como la que nos ocupa, la composición propia de la Autoridad Portuaria a la que se efectúa la solicitud, a fin de determinar cuáles de sus órganos tienen la condición de alto cargo, de personal directivo y, qué otras singularidades existen respecto de ellos.

En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. Según el CI, la razón es que *“el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual.”*

Por otro lado, el CI establece que, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados no puede conocerse *a priori* pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y, éste es un dato que sólo puede determinarse *a posteriori*, una vez veri-

ficados dicho rendimiento o productividad. Resumiendo, la información, únicamente puede facilitarse por períodos vencidos, es decir, del ejercicio vencido.

Este CI llama la atención sobre el hecho de que si el rendimiento sobre el cual se solicita la información tiene un carácter coyuntural, la resolución que se emita, deberá contener dicha advertencia. En efecto, el CTBG establece que, *“con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.”*

Por último, a la hora de emitir la resolución que conceda, aunque sea parcialmente, el acceso, deberá hacerse constar en la misma expresamente al interesado, de lo dispuesto en el art. 15, núm. 5, de la LTAIBG, esto es, que la normativa de protección de datos personales será, en todo caso, de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

3.6 CAUSAS DE INADMISIÓN DE SOLICITUDES

3.6.1 Objeto de la inadmisión de solicitudes

La concurrencia de una causa de inadmisión implica que no se continúa con la tramitación del procedimiento, mientras que la aplicación de un límite supone que se está conociendo del fondo del asunto. Por ello, resulta necesario poner de relieve que, cuando se argumenten causas de inadmisión y límites al derecho de acceso en una misma resolución, ello deberá realizarse de manera subsidiaria.

Las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la LTAIBG son numerosas e indeterminadas. Se impone una interpretación restrictiva de las mismas para no vaciar de contenido el derecho de acceso a la información pública de las personas. Por ello, al igual que predicábamos para la aplicación de los límites, deberán probarse los motivos de inadmisión de las solicitudes de acceso mediante resolución motivada en la que se explique con detalle por qué se aplica ésta al concreto supuesto de hecho de que se trate.

De conformidad con el artículo 18.1 la LTAIBG se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, esto es, debiendo probarse los motivos que se alegan, las siguientes solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

La necesidad de garantizar la eficacia de la actuación administrativa es una de las principales razones que se utilizan para justificar la conveniencia de impedir el acceso a la documentación que se encuentra en fase de elaboración o publicación general. La razón es muy clara, durante ese proceso de confección o redacción, el contenido puede cambiar, es provisional, pudiendo afectar al eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas y generar cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos.

Como sostiene BLANES CLIMENT²⁸, cuestión bien distinta es el acceso a los documentos que forman parte de un procedimiento administrativo cuya tramitación no ha finalizado. En este caso, los documentos que lo integran están terminados, pero no así el procedimiento en el que se insertan. Se plantea el interrogante sobre si es posible acceder a los documentos finalizados con anterioridad a que se resuelva o finalice el procedimiento.

El Tribunal General de la Unión Europea se ha mostrado partidario de permitir dicho acceso a los documentos que obran en procedimientos que se encuentran en tramitación. Así, ha anulado una decisión del Parlamento europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes Estados en el proceso de modificación de un Reglamento.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

El CTBG en su CI/6/2015 considera que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y, no el hecho de que se denomine como una

²⁸ BLANES CLIMENT, M.A.: *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Cívitas Thomson Reuters, Edición 2017, pág. 1.219.

nota, borrador, resumen o informe interno, lo que conlleva la posibilidad de aplicar esta causa de inadmisión.

El CTBG entiende que, se trata de información auxiliar o de apoyo²⁹ la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contengan opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

²⁹ La sentencia de la Audiencia Nacional 3357/2017, de 25 de julio de 2017, Rec. 46/2017 establece lo siguiente en el mismo sentido que el CTBG “(...) compartimos la decisión de la Magistrada a quo en el sentido de que lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional. Por consiguiente, los informes que pueden provenir de otros Ministerios pueden resultar altamente relevantes para conocer de forma sectorial el cumplimiento de los compromisos con la Alianza de buen Gobierno. Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

Por otro lado, hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría citar la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2016, o 25 de junio de 2013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública” en el artículo 13 de la Ley 13/2013. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía de Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su texto final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma.

Y así hay que entender que en el debate parlamentario el art. 15.1.b) del Proyecto de Ley, antecedente del art. 18.1.b en su redacción final fuese objeto de numerosas enmiendas, como las nº 20, 84, 155, 238 y 471, de los Grupos Mixto, UPYD, Izquierda Unida y Socialista, que ponían de relieve la contradicción con el concepto amplio de información pública que ofrecía el propio proyecto de ley así como con los compromisos internacionales acordados por España, e igualmente las dificultades que conlleva tal supuesto de inadmisión para conocer las razones que han justificado la toma de decisiones de las Administraciones Públicas. El hecho de que no fuesen aprobadas las enmiendas de supresión de este precepto no quiere decir que no deba realizarse una interpretación de la Ley acorde con su espíritu y finalidad, conjuntamente con el art. 13 de la misma y el art. 105 de la CE, así como con la interpretación hecha en convenios internacionales. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”.

En el mismo sentido sentencia 1434/2017, de la Audiencia Nacional, de 24/04/2017, en relación con los documentos de trabajo de los entrevistadores en una prueba para un proceso selectivo para un puesto de trabajo en un cuerpo de funcionarios del Estado.

4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

El borrador del Reglamento de la LTAIBG incluye una aclaración a este respecto (art. 20.2), y es que, *“tanto los informes preceptivos como los facultativos que hayan sido incorporados como motivación de una decisión final no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.”*

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

El CTBG en el CI/007/2015 sobre la inadmisión de solicitudes de información, relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración incide nuevamente en que la decisión de inadmisión a trámite por esta circunstancia, habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta, debiendo basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando éstos, en la correspondiente resolución motivada.

En cuanto al concepto de reelaboración, dicho CI hace referencia al concepto de reelaborar según define la Real Academia de la Lengua: *“volver a elaborar algo”*.

Continúa el CI argumentando que, si por reelaboración se acepta la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertiría en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho, como *“derecho de información”*.

Este mismo criterio interpretativo del CTBG distingue la reelaboración, que supone un nuevo tratamiento de la información, de otros supuestos, tales como la dificultad de la preparación de la información debido a su volumen o complejidad; la ponderación en la anonimización de datos personales; o el acceso parcial en sí mismo a la información que se solicita, tal y como prescriben los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la LTAIBG, que no suponen causas de inadmisión en sí mismas.

Como puede apreciarse, el criterio del CTBG relativo a la aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, es bastante restrictivo.

El borrador del Reglamento de la LTAIBG recoge este criterio interpretativo en su articulado³⁰.

En el ámbito judicial, caben destacar algunos pronunciamientos recaídos hasta la fecha.

En primer lugar, y por su interés en materia portuaria, la **sentencia de la Audiencia Nacional 21 de octubre de 2019**³¹, confirma en apelación la sen-

³⁰ Por su interés se reproduce el artículo 23 del borrador del Reglamento de la LTAIBG:

Art. 23. Solicitudes que requieran una acción previa de reelaboración.

1. *Se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción de reelaboración previa al otorgamiento de la información solicitada.*
2. *Se entenderá que el órgano o entidad ha de realizar una actividad previa de reelaboración cuando se dé, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*
 - a) *Cuando se pida de forma expresa la elaboración de un análisis, estudio, opinión o dictamen ad hoc o la emisión de un pronunciamiento ex profeso sobre una información pública.*
 - b) *Cuando tenga que agrupar, ordenar, recopilar o sistematizar información procedente de fuentes diferentes y dispersas en el ámbito de ese órgano.*
 - c) *Cuando haya que tratar una sola fuente de información de múltiples maneras para poder obtener la información solicitada, cuando dicha fuente no estuviera preparada para extraer la información con parámetros predefinidos adecuados.*
 - d) *Cuando carezca de los medios precisos para extraer y explotar esa información.*

En todos los casos, deberán motivarse debidamente en la resolución de inadmisión las razones técnicas, organizativas, funcionales o presupuestarias por las que no sea posible suministrar la información solicitada.

3. *No se entenderán incluidos en esta causa de inadmisión aquellos supuestos de solicitudes voluminosas o complejas o la recopilación de información procedente de distintas fuentes en las que pueda concederse el acceso previa ampliación del plazo para resolver o de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15.4, 16 y 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

³¹ Coincidiendo con el criterio del Tribunal, no podemos ignorar que, cuando se solicita información tan amplia como la contenida en actas de Consejos de Administración o Planes de Empresa, se debe hacer ganar relevancia a la necesidad de protección de otros intereses superiores que pudieran resultar afectados. Nos referimos tanto a la necesidad de reelaboración de la información, como a los límites del acceso a la información pública (artículos 14 y 15). En este último caso, deberá analizarse con detalle la documentación solicitada, a fin de no proporcionar a los ciudadanos información que podría resultar vedada en virtud de esta norma. Y ello, dado que las materias incluidas en las actas de Consejos de Administración o en los Planes de Empresa, requieren un análisis en profundidad, lo que cohonesto con la necesidad de reelaboración de dicha documentación, a fin de determinar si nos encontramos ante alguno de los límites enumerados en el apartado 1º del artículo 14, en virtud de los cuales, únicamente, tras un test de daño y la ponderación de los intereses en juego, las AAPP estarían en posición de decidir si se debe facilitar o denegar el acceso a las solicitudes formuladas. Por tanto, a pesar de que el criterio del CTBG relativo a la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (art. 18.1 b) es muy restrictivo, se estima su concurrencia en este tipo de peticiones, dado que la información que se solicita versa sobre distintas materias, comprendidas en documentación amplísima, que deberían ser minuciosamente analizadas en atención a la verificación de la concurrencia de los límites contenidos en la propia LTAIBG. Y ello porque, además, tal y como establece el Preámbulo de la LTAIBG, “los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y

tencia n° 42/2019, de 13 de marzo de 2019, del **Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n° 9**, en relación con las Actas del Consejo de Administración de la AP Gijón.

“La petición de información en el caso que nos ocupa hay que calificarla, como hace el Juzgador, de excesiva y de anormal, aunque se quiera justificar por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con una ampliación del plazo para concederla. Precisamente, por ser excesiva la documentación reclamada existe una labor

del interés público en la divulgación y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”, procedimiento nada sencillo, que requiere un análisis en profundidad y la ponderación de ambos intereses. En este sentido es necesario poner de relieve en las resoluciones emitidas por las AAPP que se deberá valorar una a una, la gran diversidad de materias tratadas en estos documentos (tanto en los Planes de Empresa como en las Actas de los Consejos de Administración), a fin de determinar si nos encontramos ante alguno de los límites enumerados en el apartado 1º del artículo 14, es decir, si concurren aspectos de seguridad nacional, seguridad pública, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, todos ellos, vinculados con las competencias y funciones propias de las Autoridades Portuarias (artículos 25 y 26 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), así como con lo previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

A modo de ejemplo significar que, la difusión del contenido de estos documentos podría suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las AAPP, así como de los usuarios de los puertos, al estar reflejadas, tanto las políticas y decisiones de naturaleza comercial de las AAPP, como las de las empresas que prestan sus servicios en el puerto. Estas estrategias podrían ser utilizadas por otros puertos o empresas, frustrando las estrategias comerciales de las AAPP o de sus usuarios. De igual modo, el acceso podría resultar limitado cuando éste suponga un perjuicio para *“la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”* (art. 14.1f). En efecto, este tipo de documentos, se abordan temas judiciales de especial relevancia para las AAPP.

También debe tenerse en cuenta que, las Autoridades Portuarias gestionan y recaudan tasas, analizándose sus coeficientes y bonificaciones tanto en las actas de los Consejos de Administración, como en los Planes de Empresa. El régimen jurídico de las tasas es el previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la que está establecido el carácter reservado de dicha información (artículo 95 de la Ley 58/2003).

Por otro lado, habría que identificar en dichos documentos a los interesados afectados por estas solicitudes para, conforme al artículo 19.3 de la LTAIBG, darles la debida audiencia.

Por tanto, y en conclusión, todas y cada una de las materias incluidas en las actas de Consejos de Administración o en los Planes de Empresa, requieren un análisis en profundidad, lo que cohonesto con la necesidad de reelaboración de dicha información para, tras acometer una ardua, extensa y compleja labor de verificación del contenido de los mismos y de acomodación a los límites y previsiones de la LTAIBG, efectuar una ponderación entre los intereses generales y sus límites, a fin de decidir si se puede poner a disposición del interesado.

Y ello, porque el espíritu de la LTAIBG es proporcionar información que ya existe y que está disponible, lo que es distinto a reconocer el derecho a que la Administración produzca información que antes no tenía, analizando, agregando, interpretando y revisando la misma.

Se aprecia así, en estos dos supuestos concretos (tanto en las solicitudes de actas de Consejos de Administración como en las solicitudes de Planes de Empresa), la concurrencia de la causa de inadmisión relativa a la necesidad de una acción previa de reelaboración de la documentación solicitada.

de cuasireelaboración puesto que es preciso anonimizar o desagregar una ingente cantidad de datos que, en ocasiones, y dada la naturaleza jurídica de la Autoridad Portuaria de Gijón, no es fácil.

Ya se ha dicho en otras ocasiones que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Y es un derecho tan solo limitado en que sea necesario por la naturaleza de la información solicitada o porque entra en conflicto con otros intereses protegidos.

El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria obviamente desempeña un papel dentro de la estructura de gobierno de dicho organismo y se trata de un órgano clave en su estructura por la profundidad, en ocasiones, de sus decisiones de la que pueden surgir asuntos de especial relevancia en el que terceros pueden encontrarse afectados y pueden tener interés en que se protejan sus intereses económicos y comerciales, que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha obviado, y la documentación requerida es tan voluminosa que resulta imposible proteger los intereses de terceros y resulta inviable garantizar esos intereses de todos los interesados desde hace más de 23 años.”

En este mismo sentido, la **Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2020** relativa a una petición de actas del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Baleares, también aborda el concepto de “*petición de información excesiva o abusiva*”, citando la mencionada sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2019 referida a la AP de Gijón en los siguientes términos:

“... también se ha dicho en la SAN de 21 de octubre de 2019 respecto de la Autoridad Portuaria de Gijón que este acceso no puede imponer un trabajo excesivo a la Administración exigiendo una reelaboración o depuración de la información que pudieran comprometer, además, datos de numerosas personas que en ese momento no están identificadas, pues: ‘...la petición de información en el caso que nos ocupa hay que calificarla, como hace el Juzgador, de excesiva y de anormal, aunque se quiera justificar por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con una ampliación del plazo para concederla. Precisamente, por ser excesiva la documentación reclamada existe una labor de cuasi reelaboración puesto que es preciso anonimizar o desagregar una ingente cantidad de datos que, en ocasiones, y dada la naturaleza jurídica de la Autoridad Portuaria de Gijón, no es fácil. Ya se ha dicho en otras ocasiones que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. Y es un derecho tan solo limitado en que sea nece-

sario por la naturaleza de la información solicitada o porque entra en conflicto con otros intereses protegidos. El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria obviamente desempeña un papel dentro de la estructura de gobierno de dicho organismo y se trata de un órgano clave en su estructura por la profundidad, en ocasiones, de sus decisiones de la que pueden surgir asuntos de especial relevancia en el que terceros pueden encontrarse afectados y pueden tener interés en que se protejan sus intereses económicos y comerciales, que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha obviado, y la documentación requerida es tan voluminosa que resulta imposible proteger los intereses de terceros y resulta inviable garantizar esos intereses de todos los interesados desde hace más de 23 años...’.”

En este mismo sentido, la **Audiencia Nacional en la sentencia 29/2017, de 24 de enero de 2017** al examinar, en apelación, si es procedente la solicitud de información sobre los costes por canales pertenecientes a RTVE, solicitud que había sido inadmitida a trámite al considerar RTVE que, la petición requería una labor previa de reelaboración, recopilación y agregación para poder ofrecer dicha información, señala:

“La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia del particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/92)”.

Por último, ha de tenerse en cuenta que el **Tribunal Supremo, mediante Auto de 14 de mayo de 2018**, ha admitido un recurso de casación en el considera que reviste interés casacional la interpretación de la cuestión relativa a la “acción previa de reelaboración”.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

Se permite por la propia LTAIBG la inadmisión de una solicitud de información cuando se desconoce el órgano competente para resolver, debiéndose indicar en la resolución el órgano que, a juicio de la Administración a la que se dirige, es competente para conocer de la solicitud³². Este supuesto es difícil que concurra en la práctica en las solicitudes que se presentan a través del portal de transparencia, dado que las UIT consultan verbalmente la competencia para resolver las solicitudes, antes de asignar un expediente a un organismo público. No obstante, podría darse este supuesto cuando los solicitantes se dirigen directamente a las AAPP o a Puertos del Estado.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley

El CI/003/2016³³ analiza de manera pormenorizada qué puede interpretarse por solicitudes repetitivas, abusivas o no justificadas con la finalidad de la LTAIBG.

En este sentido, el CTBG distingue entre dos conceptos necesariamente distintos, que merecen, por lo tanto, precisiones y criterios ajustados individualmente, refiriéndose por un lado, a solicitudes de información manifiestamente repetitivas y, por otro, a solicitudes que tengan un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de esta Ley.

★ SOLICITUDES DE INFORMACIÓN MANIFIESTAMENTE REPETITIVAS

De conformidad con el criterio del CTBG, para que la solicitud pueda ser inadmiteda por considerarse manifiestamente repetitiva, se requiere:

- A) Que sea repetitiva y,
- B) Que esta característica sea manifiesta.

En este sentido, una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente:

³² Art. 18.2 de la LTAIBG.

³³ En el mismo sentido recogen este criterio los artículos 23 y 24 del borrador del Reglamento de la LTAIBG.

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG, o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.
En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza, bien por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto, o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el CTBG u órgano autonómico equivalente competente, o por el órgano judicial correspondiente.
- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos.
- El solicitante conociera de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.
- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que, las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.
- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia, y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

A este respecto, el borrador de Reglamento de la Ley de Transparencia indica que:

- a) *“Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que puedan afectar a una o varias personas o bien colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar a cada petionario individualmente.*
- b) *Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.”*

★ PETICIONES ABUSIVAS NO JUSTIFICADAS CON LA FINALIDAD DE LA LTAIBG

De conformidad con el criterio del CTBG, el artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición *“no esté justificada con la finalidad de la Ley”*.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

- Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y
- Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

A la vista de lo anterior, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos, o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: *“Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”*.
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Por otro lado, se considerará que la solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Por tanto, la concurrencia de las causas de inadmisión a que se refiere el CTBG requiere, en ambos casos, la concurrencia de dos requisitos.

- En el caso de la reiteración, la solicitud no solo debe ser reiterativa, sino que esta circunstancia debe ser manifiesta, y
- En el caso de la solicitud abusiva, ésta debe no solo ser cualitativamente abusiva sino además no estar justificada con la finalidad de la Ley.

Como complemento de lo anterior, el CTBG aclara en varias resoluciones³⁴ que, *“a pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de las solicitudes presentadas y antecedentes de las mismas), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohonestarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva cualitativa.”*

Es decir, que el ejercicio abusivo es cualitativo, pero a su calificación como tal, podría contribuir el volumen de las solicitudes, cuando supongan un abuso del derecho, por no estar justificadas con la finalidad de la LTAIBG³⁵.

Este CI añade que una solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley:

- Cuando tenga como resultado obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición de la misma establecida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- Cuando tenga como resultado o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

★ PETICIONES ABUSIVAS: INTERÉS PRIVADO

Como ya se adelantaba en el epígrafe correspondiente al objeto del derecho de acceso, el contenido de las solicitudes de información presentadas al amparo de la LTAIBG debe ser incardinado dentro de las finalidades perseguidas por dicha Ley, cuyo Preámbulo señala lo siguiente: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a*

³⁴ Se citan a modo de ejemplo las resoluciones 693/2018 de la AP Bahía de Cádiz, y la 9/2019.

³⁵ Trasladado a la casuística de las AAPP, se han recibido numerosas peticiones de información relacionadas con traslados de trabajadores que podrían suponer un abuso de derecho no justificado con la finalidad de la LTAIBG.

escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”

En efecto, tal y como se desprende de su Preámbulo, la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG, es el control de la actividad pública y la rendición de cuentas.

Por ello, ante cualquier petición de documentación pública, se deberá analizar, si puede incardinarse en la finalidad antes citada, y servir para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración, o cómo actúan los representantes públicos. Es decir, que la información solicitada sirva de control público o de rendición de cuentas. De lo contrario, dichas peticiones deberían calificarse como abusivas, en virtud del artículo 18.1 e) de la LTAIBG.

Por su parte, el artículo 14.2 de la LTAIBG dispone: *“La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*. Es decir, que la LTAIBG reconoce expresamente la posibilidad de acceso a información pública por un mero interés privado, pero la cuestión radica en determinar cuándo este interés privado justifica el acceso al poder incardinarse en la finalidad de la norma.

Pues bien, llegados a este punto podemos afirmar que, si el interés privado, perfectamente legítimo en cualquier caso, tal y como se desprende del artículo 14.2 de la LTAIBG, no cohonesta con la finalidad perseguida por dicha Ley, no se admitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes en las concurra dicha circunstancia³⁶; no siendo así en el supuesto contrario, es decir, que dicho interés privado³⁷, pueda incardinarse en la finalidad pública perseguida por la LTAIBG.

³⁶ Se trataría de peticiones abusivas (art. 18.1 e) de la LTAIBG).

³⁷ Por ejemplo, el de un periodista en el ejercicio de su actividad profesional, que pretenda obtener información que pueda resultar de interés público.

Así se desprende de la comparación de las dos resoluciones desestimatorias del CTBG que se mencionan a continuación.

La resolución núm. 839/2019³⁸, desestima una de las solicitudes de información que una trabajadora presentó en la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra, por considerarla abusiva, al ir más allá del espíritu y finalidad de la norma y, tratar de satisfacer intereses meramente particulares. Dicha resolución, realiza un exhaustivo análisis doctrinal y jurisprudencial de los requisitos que deben reunir las peticiones abusivas, por suponer una carencia de buena fe, así como una extralimitación de derechos de los solicitantes. Finalmente concluye la resolución, que se trata de una cuestión de índole laboral y particular entre la solicitante y la Autoridad Portuaria, que no permite el control de la actividad pública o la rendición de cuentas que predica el Preámbulo de la LTAIBG.

A contrario *sensu*, el CTBG, en resolución con números 833/2019 y 834/2019, desestima³⁹ unas reclamaciones presentadas por un trabajador de la misma Autoridad Portuaria, que solicitaba las actas del comité de seguridad y salud de dicho organismo, en relación con un expediente laboral instruido sobre su persona. En efecto, el CTBG considera en dicha resolución, que a pesar del interés particular del reclamante en dichas actas, éstas revelan información sobre las causas por las que la Administración ha decidido archivar un procedimiento de investigación. Así, considera que *“aunque es indudable el interés privado, también lo es la existencia en un interés en el control de la acción pública y de saber cómo y porqué se toman las decisiones que le incumben”*. Dicho de otro modo, el interés privado del solicitante encaja con la finalidad perseguida por la norma.

Por tanto, de la lectura de estas dos resoluciones queda claro que, el interés privado no basta para calificar una solicitud como abusiva, sino que habrá que analizar el caso concreto, y en particular, si la finalidad perseguida por el solicitante puede incardinarse en el preámbulo de la LTAIBG⁴⁰.

³⁸ Hasta la fecha, todas las solicitudes presentadas por la misma solicitante (un total de 33), han sido desestimadas por el CTBG en idéntico sentido. Cítense las resoluciones números 817/2019, 818/2019, 819/2019, 836/2019, 837/2019, 838/2019, 839/219, 840/2019 y 841/2019 del CTBG emitidas a día de hoy.

³⁹ Se desestiman por el CTBG al entender la concurrencia del límite del artículo 14.1 k) de la LTAIBG, de la garantía de confidencialidad o secreto en los procesos de toma de decisión, pero no por incurrir en el supuesto de inadmisión de solicitudes abusivas al perseguir intereses puramente privados.

⁴⁰ Se citan a modo de ejemplo solicitudes efectuadas a las AAPP en relación con peticiones de nóminas para la realización del IRPF de un trabajador; o bien solicitudes de información efectuadas por empresas dedicadas a la gestión de fondos *“buitre”* para sus fines particulares, etc.

En los supuestos de petición de nóminas por trabajadores de las AAPP, podrían encajar en la causa de inadmisión del artículo 18.1 e), ya que se trata de solicitudes en las que se dan las dos circuns-

3.7 REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO: DA PRIMERA DE LA LTAIBG

La disposición adicional primera de la LTAIBG recoge ciertas excepciones a la aplicación de dicha Ley.

3.7.1 *Procedimientos administrativos en curso. DA Primera, apartado 1*

El primer apartado de la DA Primera, realiza una remisión plena a la regulación del procedimiento administrativo, como única normativa aplicable al acceso de los interesados a la documentación integrada en los procedimientos administrativos en curso, sin que, en este supuesto, se haga mención alguna a la eventual aplicación supletoria de la LTAIBG.

Por su parte, la LTAIBG derogó el artículo 37.1 de la LRJ-PAC, que condicionaba el acceso por cualquier ciudadano a los documentos integrantes en un procedimiento administrativo, a que éste hubiera terminado.

Al hilo de lo expuesto, se plantea la duda por la doctrina autorizada, respecto de los derechos que tienen el resto de los administrados (no interesados), de acceso a la documentación integrante de procedimientos administrativos en curso.

tancias que determinan esta causa de inadmisión: su carácter abusivo y la no justificación con la finalidad de transparencia de esta Ley.

En primer, lugar, y en cuanto al carácter abusivo de estas solicitudes de nóminas por empleados de las AAPP, se considera que suponen un abuso de su derecho (art. 7.2 del Código civil) al tratarse de obtener documentación pública como ciudadanos al amparo de la LTAIBG, ya que dichas nóminas se requieren por éstos para sus fines particulares, utilizándose a las AAPP como meras impresoras de una documentación cuantiosa, que ya les resulta accesible a los solicitantes como trabajadores de estos organismos por otros medios.

De conformidad con el criterio del CTBG (resolución 009/2019), las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos. Debe recordarse por tanto, que la finalidad de la LTAIBG es la protección del interés general, como bien común de nuestra sociedad, que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG.

Además estas peticiones podrían resultar igualmente abusivas, ya que requieren un tratamiento que obliga a paralizar la gestión de otras peticiones realizadas por ciudadanos al amparo de la LTAIBG, a las que atiende el personal de las AAPP, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

En efecto, la doctrina se encuentra dividida en torno a varias posturas que son expuestas por SOTO LOSTAL⁴¹. El autor cita a los profesores PARADA VÁZQUEZ Y SANTAMARÍA PASTOR entre los que consideran que, este condicionamiento del derecho de acceso, a que el expediente esté terminado, es inconstitucional, por cuanto el artículo 105 b) de la CE, nada dice al respecto. En esta misma línea se sitúan otros autores que se citan en su obra, según los cuales, la exigencia de terminación del expediente, mermaría notablemente la utilidad del ejercicio del derecho de acceso, pues las posibilidades defensivas jurídicas y extrajurídicas, decaerían ostensiblemente.

En la misma línea, en opinión de BLANES CLIMENT⁴², salvo en aquellos casos excepcionales en que el acceso a los documentos integrantes de un expediente o procedimiento en tramitación, cause grave daño al interés general que persigue la Administración, la exigencia genérica de que el procedimiento esté terminado, vacía de contenido real y efectivo al derecho de acceso a la información.

En otra línea doctrinal se sitúa SAINZ MORENO, que señala que el proceso de toma de decisiones requiere, con frecuencia, una cierta reserva o secreto que permita valorar sin presiones las circunstancias del caso, evitando asimismo, la difusión de rumores contradictorios.

Como avanzábamos en el epígrafe 3.6.2, el Tribunal General de la Unión Europea se ha mostrado partidario de permitir el acceso a los documentos que obran en procedimientos que se encuentran en tramitación.

Como mencionábamos en dicho epígrafe, la LTAIBG, contempla la inadmisión de las solicitudes cuando la información esté en curso de elaboración o publicación general, no cuando el procedimiento se encuentre en tramitación, por lo que se podría interpretar que esta Ley permite el acceso a la información aunque el procedimiento no haya finalizado. Dado que además el CTBG acuña el principio *de in dubio pro transparencia* al objeto de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, debemos entender que, el apartado primero de la DA Primera, no condiciona el acceso de los ciudadanos no interesados a los procedimientos administrativos a su terminación.

En conclusión, si bien el apartado primero de la DA Primera de la LTAIBG precisa, que la normativa reguladora del procedimiento administrativo será la

⁴¹ SOTO LOSTAL, S.: *El derecho de acceso a la información, el Estado social y el buen gobierno*. Tiran Lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 94 y 95.

⁴² Vid. BLANES CLIMENT, op. Cit. pág. 1.221.

aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el mismo, ello no puede llevarnos a la conclusión de que el resto de los ciudadanos, que no tengan la condición de interesados en un procedimiento, únicamente tendrán derecho al acceso a la información pública contenida en expedientes administrativos terminados.

No obstante lo anterior hay que tener en cuenta que, dicha interpretación no es óbice para la aplicación, en su caso, de los límites y las causas de inadmisión de la LTAIBG, que contemplan, por ejemplo, entre los límites, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (artículo 14.e) o, los intereses económicos y comerciales (artículo 14.h).

3.7.2 Materias con un régimen jurídico específico que regule el derecho de acceso. DA Primera, apartados 2 y 3

La LTAIBG hace una remisión a la aplicación preferente de aquellas regulaciones especiales que establecen un “régimen jurídico específico de acceso a la información”. En todo caso, se refiere la LTAIBG a los relativos al acceso a la información ambiental y a la información destinada a reutilización, en los cuales, la LTAIBG se aplicaría con carácter supletorio a lo previsto por el régimen especial. Es decir, se vincula la aplicación supletoria de la LTAIBG a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

El CTBG en su CI 8/2015 establece en este sentido que, “sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias.” Según el criterio del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y, que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso, etc.

Así, el CTBG concluye que, “en definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.”

En principio, de dicha remisión podemos entender que no es necesario que se trate de normas con rango de Ley, sino que basta que, en una materia concreta, el régimen de acceso venga regulado por una norma reglamentaria para que se produzca el desplazamiento de la LTAIBG a favor de aquélla.

Hay que tener en cuenta además, tal y como manifiesta el CTBG en el mencionado criterio interpretativo, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar por ello lagunas, o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. En este sentido, *“los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera –el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público– lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros*⁴³.

El CTBG, en varias resoluciones de reclamaciones, así como en el CI mencionado, está haciendo una lectura bastante estricta de este precepto, en el sentido de que para que una norma sectorial pueda desplazar la aplicación de la LTAIBG, por aplicación de la DA primera, en su apartado segundo, la norma en cuestión tiene que contener claramente un régimen de acceso.

3.7.3 *Solicitudes de información realizadas por sindicalistas*

Se ha venido utilizando como argumento recurrente por las AAPP y Puertos del Estado en las solicitudes realizadas por sindicalistas o miembros del comité de empresa, la exclusión de la aplicación de la LTAIBG, con base en el mencionado apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de dicha Ley.

A este respecto, además del criterio favorable a los solicitantes sindicalistas mantenido por el CTBG, que ha quedado reflejado en diversos expe-

⁴³ Resulta de interés la resolución 719/2019 del CTBG, en relación con el dragado del Guadalquivir y la Autoridad Portuaria de Sevilla, sobre el contenido de la información medioambiental excluida de la aplicación de la LTAIBG.

dientes de reclamación (cítese a título de ejemplo, entre las más recientes la R/0741/2018), los Tribunales de Justicia también han amparado este derecho de los sindicalistas a presentar solicitudes al amparo de la LTAIBG, al entender, que no existe en la legislación sindical o el Estatuto de los trabajadores, un régimen específico de acceso a la información pública por su condición de sindicalistas, destacando:

- La **Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid**: *“El artículo 12 de la LTAIBG reconoce del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción”. “No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de «régimen específico de acceso a la información», en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013.”*
- La **Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 de Madrid**: *“Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuestos legalmente previstos.(...) el hecho de que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva (...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de “los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones” (arts. 31 a 38 del EBEP).*
- En similares términos se pronuncia la **Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid**, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

La resolución que conceda o deniegue el acceso a una determinada información, deberá ser firmada por el Presidente de la Autoridad Portuaria, que se considera es el órgano competente para resolver al amparo del artículo 31 del TRLPMM, en relación con el artículo 20.1 de la LTAIBG. Además, el artículo 28.4 del borrador del Reglamento de la LTAIBG establece que, tratándose de organismos públicos, la competencia para resolver corresponderá al máximo órgano de dirección unipersonal del organismo.

El plazo para emitir una resolución es de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (art. 20.1 de la LTAIBG). Algunos autores consideran que el plazo para resolver las solicitudes de información debería contarse desde la fecha de entrada en el registro general de la Administración a la que se dirija, y no la fecha en que tiene entrada en el registro del órgano competente. De lo contrario, la descoordinación administrativa juega a favor de la propia Administración, ya que el plazo de resolución ni siquiera se inicia desde que la solicitud entra en la Administración.

Al igual que recordábamos en la tramitación de las solicitudes, las peticiones deberán resolverse evitando demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes, a fin de lograr un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta.

En el caso de recibirse varias solicitudes por el mismo solicitante y versar sobre el mismo objeto, podrán acumularse, de conformidad con lo previsto en el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En tal caso, el CTBG ha entendido que la ampliación de plazo estaría justificada⁴⁴.

Una vez transcurrido el plazo previsto para resolver, la solicitud se entiende denegada (silencio administrativo con sentido negativo), por lo que el procedimiento se entiende finalizado y, queda abierta la posibilidad de que los interesados interpongan los recursos que procedan en defensa de sus intereses⁴⁵.

⁴⁴ Resolución 833/2019 del CTBG.

⁴⁵ Hay que recordar que de conformidad con el artículo 20.6 de la LTAIBG, *“El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”*.

Hay que tener en cuenta que el silencio administrativo negativo no exime de la obligación de resolver, incluso fuera de plazo, tal y como se desprende del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ante solicitudes de información complejas o voluminosas, se podrá solicitar la ampliación de dicho plazo por un mes más, debiendo motivarse esta petición, lo cual, se notificará al interesado a través de GESAT (Puertos del Estado realiza este trámite)⁴⁶.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya existido oposición de un tercero.

En estos últimos procedimientos que permitan el acceso, pero haya existido oposición de tercero, se indicará expresamente al interesado, que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2. Es decir, que la resolución estimatoria quedará en suspenso hasta que haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo, sin que se haya formalizado; o bien, en el caso de que haya sido formalizado el recurso, hasta la resolución de aquél, confirmando el derecho del solicitante a recibir la información.

Hay que tener en cuenta que Puertos del Estado no resulta competente para anonimizar las resoluciones ya firmadas por el Presidente de la Autoridad Portuaria, o bien, sus anexos, ya que la anonimización, es un trámite más del procedimiento establecido en la LTAIBG en aras a la confección de la resolución por parte de la AP. Es por ello que la anonimización deberá llevarse a cabo por el órgano competente para resolver.

Conviene remarcar, que las AAPP deberán remitir a Puertos del Estado las resoluciones, en formato pdf y en Word, o bien, únicamente en pdf con OCR habilitado, ya que la LTAIBG establece en su artículo 11 que se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Contra a las resoluciones de las Autoridades Portuarias cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados de lo contencioso-admini-

⁴⁶ Para mayor información puede consultarse el CI/005/2015 en el portal del CTBG.

nistrativo, o bien, previa y potestativamente, reclamación ante el CTBG. En la práctica, este recurso directo a los Juzgados de lo contencioso-administrativo no se suele producir, por cuanto el CTBG es muy restrictivo a la hora de limitar del derecho de acceso de los solicitantes. No es posible la presentación de recursos administrativos de reposición ni de alzada, tal y como se infiere del artículo 23.1 de la LTAIBG.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la LTAIBG, la reclamación ante el CTBG tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, en el caso de interponerse, previa y potestativamente reclamación ante el CTBG, esta resolución será la que ponga fin a la vía administrativa.

En virtud de lo anterior, deberá incluirse un pie de recurso en la resolución con el siguiente contenido:

“Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo de ..., (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución”.

3.9 RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DEL CTBG

Las resoluciones del CTBG son recurribles ante los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo de Madrid. El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo contra resoluciones del CTBG, es de dos meses desde que se notifica dicha resolución. Contra las sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo cabe recurso de apelación ante la Audiencia Nacional.

A fin de mantener un conocimiento global de la casuística del sistema portuario en su conjunto, que pueda resultar de utilidad a todas las AAPP, sería de-

seable la remisión por parte de las AAPP a Puertos del Estado, de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones del CTBG, así como las sentencias dictadas al efecto por los Tribunales de Justicia.

Por otro lado, conviene recordar que los argumentos esgrimidos por las AAPP deben ponerse de manifiesto en el momento procedimental oportuno, es decir, durante la tramitación de la solicitud de información y, antes de que el CTBG emita su resolución, no con posterioridad, en sede judicial, en aras al principio del carácter revisor la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por ello, tanto los motivos de inadmisión, como los límites al acceso de información, la audiencia a posibles afectados por la concesión de la información solicitada, etc., son circunstancias que han debido analizarse durante la tramitación de la solicitud, debiendo ponerse de manifiesto en la resolución de la Autoridad Portuaria, de manera que el CTBG haya podido tenerlas en cuenta para resolver⁴⁷.

3.10 RESOLUCIONES DE LAS AAPP EN EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES ESTIMATORIAS DEL CTBG

Las resoluciones emitidas por las AAPP dando cumplimiento a las resoluciones estimatorias del CTBG deben contener un pie de recurso que incorporará la posibilidad de interponer recurso de reposición ante el órgano que dicta el acto, así como el recurso contencioso-administrativo correspondiente. En este supuesto, podría interpretarse que debemos acudir a la normativa general en materia de recursos, ya que el régimen de impugnaciones recogido en la LTAIBG, habría sido ya agotado.

Por tanto, el pie de recurso de la resolución dictada por el Presidente en ejecución de la resolución del CTBG podría ser el siguiente:

⁴⁷ En este sentido cabe mencionar la Sentencia nº 63/2019 de la Audiencia Nacional en relación con una solicitud de información a la Autoridad Portuaria de Barcelona *“Se concluye así que es un mandato directamente dirigido al sujeto o entidad de quien se solicita la información, sin que resulte aplicable al CTBG cuando este resuelve la reclamación potestativa interpuesta contra la resolución denegatoria de la información adoptada por la APB. De manera que la resolución adoptada por el CTBG no infringe dicho precepto ni impide a la demandante, como alega, hacer aplicación temporánea del mismo, pues en el supuesto de que se apreciase la concurrencia de la posible afectación a derechos o intereses de terceros tuvo que aplicarlo dentro del procedimiento de tramitación de la solicitud, analizando si la información solicitada incidía en tales derechos de terceros, concediendo el plazo de rece entender la recurrente.”*

“Esta resolución agota la vía administrativa, pudiendo interponerse contra ella recurso de reposición ante el Presidente de la Autoridad Portuaria de..., en el plazo de un mes o, recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de..... (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses, contado a partir del día siguiente al de la notificación de la presente resolución.”

4. Conclusiones

Primera: La transparencia se ha convertido, hoy día, en un indicador fundamental de calidad de los organismos públicos. No en vano, el derecho de acceso a la información ha sido reconocido como un derecho fundamental a nivel internacional, resultando imprescindible para promover la transparencia de las instituciones públicas y, para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos democráticos. En España, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el objeto de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, desde una triple vertiente: a través de las obligaciones de publicidad activa; reconociendo y garantizando el acceso a la información y, por último, estableciendo las obligaciones que deben cumplir los responsables públicos.

Segunda: El derecho de acceso se configura en esta Ley, como un derecho de contenido amplio, en el sentido de que cualquier ciudadano tiene derecho a acceder a la información pública, sin que su condición resulte relevante a la hora de garantizar el derecho de acceso, como tampoco, la motivación de su solicitud. Además, se trata de un derecho de escasos límites, que deben ser debidamente motivados por el organismo público que los invoca en el momento procesal oportuno, es decir, en la resolución que se emita por el organismo portuario. Sin perjuicio de lo anterior, las solicitudes de información realizadas al amparo de la LTAIBG, deben incardinarse dentro de la finalidad de la misma, esto es, servir para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración, o cómo actúan los representantes públicos. En definitiva, que la información solicitada sirva de control público o de rendición de cuentas y no para satisfacer, un mero interés privado. Tampoco deben ser objeto de atención al amparo de la LTAIBG pretensiones que deriven del cumplimiento directo o indirecto de otras leyes, como por ejemplo las quejas y sugerencias. Además, hay que tener en cuenta que, cuando exista una normativa sectorial que establezca un régimen jurídico específico de acceso a la información, se aplicará ésta, y no la LTAIBG. Se nos ocurren materias tan sensibles como las clasificadas como reservadas, o bien aquellas que menciona la propia LTAIBG en su DA Primera, relativas al acceso a la información ambiental, o aquella información destinada a su reutilización.

Tercera: Por último, la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta, debiendo evitarse dilaciones en la tramitación y resolución de las solicitudes por parte de los organismos portuarios, en aras a la consecución del principio de eficacia administrativa que establece la Constitución española y la legislación sectorial. Esta categorización por la Constitución y las leyes del deber de ser eficaz, comporta que la Administración, es decir, los organismos portuarios, hemos de ajustarnos en nuestra actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, tendremos que poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución nos asigna: la consecución del interés general.

5. Páginas web de consulta y bibliografía

- **Portal de Transparencia:** <https://transparencia.gob.es/>
- **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:** <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- **Borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno- Versión 6-2-18:** <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:f3cb4194-74f2-48b7-883c-cd5cce6b55f4/borradorRD-Transparencia2018-02-06.pdf>
- **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:** https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html
- **Documento 100 preguntas sobre transparencia:** https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion/100preguntas.html

BIBLIOGRAFÍA

- **TRONCOSO REIGADA, A.** (Director): Comentario a la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ed. Aranzadi, 2017.

